

**Die Binnenpluralität des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems
in der Bundesrepublik Deutschland (einschließlich Westberlins)**

**Eine Bestandsaufnahme und Analyse der Aufgaben, Funktion und
Zusammensetzung der Rundfunkräte und des ZDF—Fernsehrats unter
Einbeziehung der Verwaltungsräte und des WDR—Programmbeirats**

Inaugural—Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

dem

**Fachbereich Rechtswissenschaften
der Philipps-Universität zu Marburg**

vorgelegt von

Bernt-Christoph L ä m m e l

Verwaltungsobererrat aus Dresden

Marburg

1982

Die Binnenpluralität des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems
in der Bundesrepublik Deutschland (einschließlich Westberlins)

Eine Bestandsaufnahme und Analyse der Aufgaben, Funktion und
Zusammensetzung der Rundfunkräte und des ZDF-Fernsehrats unter
Einbeziehung der Verwaltungsräte und des WDR-Programmbeirats

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

dem

Fachbereich Rechtswissenschaften
der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

Bernt-Christoph L ä m m e l

Verwaltungsobererrat aus Dresden

Marburg

1982

Als Dissertation von dem Fachbereich Rechtswissenschaften

angenommen am:

3. Februar 1982

Berichterstatter:

Professor Dr. Folz

Mitberichterstatter:

Professor Dr. Hoffmann

Tag der mündlichen Prüfung:

10. Februar 1982



Die vorliegende Arbeit geht auf einen Vorschlag meines Doktorvaters, Herrn Professor Dr. Hans-Ernst Folz, Marburg, zurück, dessen vielfältige persönliche, sachliche und verständnisvolle Betreuung mir bei der Bearbeitung dieses Themas eine wertvolle Hilfe war. Ihm gebührt hierfür mein besonderer Dank.

Von denjenigen, die mir Hinweise, Informationen und wichtige Anregungen gaben, möchte ich an dieser Stelle vor allem den Justitiar des Saarländischen Rundfunks, Herrn Dietrich von Boecklin, Saarbrücken, und Herrn Dr. Peter Jacob, Karlsruhe, dankbar erwähnen.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41554020_0001

V o r b e m e r k u n g :

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom 16. Juni 1981 - 1 Bv1 89/78 - 1), dem neuesten Grundsatzurteil im "rundfunkrechtlichen Entwicklungsprozeß der drei Fernsehentscheidungen seit 1961" 2), wiederum bekräftigt, daß die in Art. 5 (1) 2 GG garantierte Freiheit des Rundfunks entweder durch eine "binnenpluralistische" Struktur der Rundfunkunternehmen oder durch eine "außenpluralistische" Vielfalt hergestellt und bewahrt werden kann.

Obwohl das Urteil eine materiell-private Rundfunkfreiheit anerkennt, bleibt auch nach dieser Entscheidung das öffentlich-rechtliche Rundfunkmonopol mit den binnenpluralistisch organisierten öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vorerst erhalten, in deren Innenbereich sich die gesellschaftlich relevanten Kräfte zu integrieren und auszugleichen haben.

Die Frage, ob auch für den künftigen privaten Rundfunk wegen der elementaren Bedeutung dieses Massenkommunikationsmittels für die öffentliche Meinungsbildung an dem Erfordernis der Binnenpluralität des Rundfunkunternehmens und damit an Gremien wie den Rundfunk- und Fernsehräten festzuhalten sein wird, hat aber wieder an Aktualität gewonnen. Sie hat desgleichen das Interesse verstärkt an den Aufgaben, den Funktionen und der Zusammensetzung der wichtigsten Kollegialorgane im derzeitigen öffentlich-rechtlichen Rundfunksystem.

Anliegen der hier vorgelegten Arbeit, die sich an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Rundfunkrecht orientiert, ist es, diesem Interesse zu entsprechen.

1) Auszugsweise veröffentlicht in NJW 1981, 1774; JZ 1981, 581; DVBl 1981, 915; DöV 1981, 625.

2) Oppermann, JZ 1981, 721 ff.

Vorbemerkung (Fortsetzung):

Das dritte Fernsehurteil hat ein äußerst starkes Echo in der Fachliteratur hervorgerufen. Es liegen teils kritische teils befürwortende Stellungnahmen vor, so z.B. von: Degenhart, Hoffmann-Riem, Kull, Ladeur, Lange, B.-P., Oppermann, Pestalozza, Ricker, Ruland, Schmidt, W., Schmidt-Bleibtreu, Scholz.

Die Dissertation wurde im August 1981 abgeschlossen. Es war daher nicht mehr möglich, die zwischenzeitlich veröffentlichten Kommentierungen und Erläuterungen zu diesem Urteil in der Arbeit zu berücksichtigen und in das Literaturverzeichnis aufzunehmen. Aus Aktualitätsgründen finden sich deshalb die erforderlichen Nachweise in dieser Vorbemerkung 3).

-
- 3) Degenhart, Christoph: Anmerkung zum BVerfG-Urteil, DöV 1981, 960 ff.; Hofmann-Riem, Wolfgang: Ein Anlauf zum privaten Rundfunk. ZRP 1981, 176 ff.; Kull, Edgar: Rundfunkgleichheit statt Rundfunkfreiheit. Zum dritten Fernsehurteil des BVerfG. AfP 1981, 378 ff.; Ladeur, Karl-Heinz: Die Rundfunkfreiheit und der Wegfall der "besonderen Umstände" ihrer Ausübung. Notizen zur Interpretation des Verfassungskompromisses. NJW 1982, 359 ff.; Lange, Bernd-Peter: Das FRAG-Urteil des BVerfG in seinen Feststellungen und Konsequenzen. Der verfassungsrechtlich gezogene Ordnungsrahmen für die Zulassung privater Rundfunkveranstalter. Film und Recht 1981, 417 ff.; Pestalozza, Christian: Der Schutz vor der Rundfunkfreiheit in Deutschland. NJW 1981, 2158 ff.; Oppermann, Thomas: Auf dem Wege zur gemischten Rundfunkverfassung in der Bundesrepublik Deutschland? Schritte im rundfunkrechtlichen Entwicklungsprozeß der drei "Fernsehentscheidungen" des BVerfG 1961 bis 1981. JZ 1981, 721 ff.; Ricker, Reinhart: Freiheit und Ordnung des Rundfunks nach dem dritten Rundfunkurteil des BVerfG. NJW 1981, 1925 ff.; Ruland, Franz: Verfassungsrechtliche Anforderungen an die gesetzliche Regelung für die Veranstaltung privater Rundfunk- und Fernsehsendungen. JuS 1982, 58 ff.; Schmidt, W.: Anmerkung zum Urteil des BVerfG vom 16.6.1981. DVBl 1981, 920 ff.; Schmidt-Bleibtreu, Bruno: Verfassungsrechtliche Voraussetzungen für die Veranstaltung privater Rundfunksendungen. Zur Entscheidung des BVerfG vom 16.6.1981. Der Betrieb 1981, 1448 ff.

GLIEDERUNG

ERSTER TEIL: Einführung

1.	Die Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland - Integrationsrundfunk	S. 1
2.	Aufbau der Rundfunkanstalten	S. 4
2.1	Der Rundfunkrat - Fernsehrat	S. 4
2.2	Der Verwaltungsrat	S. 5
2.3	Der Intendant	S. 6
3.	Die Strukturen der Rundfunkräte und des ZDF-Fernsehrats	S. 7
3.1	Pluralistische Rundfunkräte i.e.S. bei: BR, HR, NDR, RB, SDR und SWF	S. 7
3.2	Pluralistische Rundfunkräte i.w.S. bei: SR, SFW, ZDF	S. 9
3.2.1	Rundfunkrat, vom Landesparlament gebildet: SR	S. 9
3.2.2	Rundfunkrat/Fernsehrat, überwiegend von Landesregierungen gebildet: SFB, ZDF	S. 10
3.3	Staatlich-politische Rundfunkräte bei: WDR, DW, DLF	S. 13
3.3.1	Rundfunkrat, vom Landesparlament gebildet: WDR	S. 13
3.3.2	Rundfunkrat von Regierungen und Parlamenten gebildet: DW, DLF	S. 14
4.	Verfassungsrechtliche Grundlagen der Rundfunkorganisation - formelle Rundfunkfreiheit	S. 15
4.1	Organisationszweck: Sicherung der materiellen Rundfunkfreiheit	S. 15
4.1.1	Mediale Rundfunkfreiheit	S. 16
4.1.2	Individuelle Rundfunkfreiheit des Hörers und Zuschauers	S. 19
4.2	Prämissen der Rundfunkorganisation	S. 20
4.2.1	Technische Voraussetzungen	S. 20
4.2.2	Eigenart des Rundfunks als funktechnisches Medium	S. 21

G L I E D E R U N G

4.2.3	Finanzieller und wirtschaftlicher Aufwand eines Rundfunkbetriebes	S. 22
4.3	Organisationsdirektiven aus Art. 5 (1) GG	S. 23
4.3.1	Staatsfreiheit des Rundfunks	S. 23
4.3.2	Pluralistische Binnenorganisation - Verwirklichung des Integrationsprinzips durch Berücksichtigung der	S. 24 S. 26
	- bedeutsamen gesellschaftlichen Gruppen und durch Anerkennung ihrer Beteiligungsansprüche	
	- politische Parteien	S. 27
	- Vertreter von Staatsorganen	S. 28
4.3.3	Interessen - und Meinungsungleich durch allgemein-verbindliche Programmgrundsätze.	S. 29

<u>ZWEITER TEIL:</u>	Die Funktion der Rundfunk- und Fernseh- räte und der Verwaltungsräte als Vertre- ter von Gruppen und Interessen der Allge- meinheit - Verwirklichung der formellen Rundfunkfreiheit.	S. 30
----------------------	--	-------

<u>1. Kapitel:</u>	Die Aufgaben der Rundfunk- und Verwal- tungsräte und des ZDF-Fernsehrates sowie ihrer Mitglieder	S. 31
1.	Rundfunk- und Fernsehräte	S. 31
1.1	Die Aufgaben der Rundfunk-/Fernsehratsmitglie- der: Vertreter von Sonderinteressen.	S. 31
1.2	Die allgemeine Aufgabe des Aufsichtsorgans Rund- funk-/Fernsehrat: Wahrnehmung von Interessen der Allgemeinheit.	S. 32
1.3	Weisungsfreiheit und Weisungsgebundenheit der Rundfunk-/Fernsehratsmitglieder.	S. 34
2.	Verwaltungsräte	S. 40
2.1	Die Aufgaben der Verwaltungsratsmitglieder - die allgemeine Aufgabe des Aufsichtsorgans Verwaltungsrat.	S. 40
2.2	Weisungsfreiheit und Weisungsgebundenheit der Verwaltungsratsmitglieder.	S. 40
3.	Zusammenfassendes Ergebnis.	S. 42

G L I E D E R U N G

<u>2. Kapitel:</u>	Vereinbarkeit von Gruppeninteressen und Interessen der Allgemeinheit, wahrgenommen einerseits durch die Mitglieder der Rundfunk-/Fernsehräte und andererseits durch diese Organe in ihrer Gesamtheit.	S. 43
1.	Die Wahrnehmung von Gruppeninteressen - Interessenvertretung.	S. 43
2.	Die Wahrnehmung von Interessen der Allgemeinheit.	S. 46
2.1	Begriff der Allgemeinheit im Sinne der Rundfunkgesetze.	S. 47
2.2	Bestimmung der Interessen einer auf den Rundfunk bezogenen Allgemeinheit.	S. 50
3.	Spannungsverhältnis zwischen den Interessen der Allgemeinheit und denen der entsendungsberechtigten Gruppen.	S. 54
4.	Verfassungsmäßigkeit dieses Spannungsverhältnisses - Verwirklichung der formellen Rundfunkfreiheit.	S. 56
<u>DRITTER TEIL:</u>	Die Wahrnehmung von Gruppen- und Allgemeininteressen als Repräsentation der Allgemeinheit durch die Mitglieder der Rundfunk-/Fernseh- und Verwaltungsräte.	S. 59
<u>1. Kapitel:</u>	Repräsentation im staatlichen und im gesellschaftlichen Bereich.	S. 59
1.	Begriff der Repräsentation im Bereich der Staatsorganisation, Anwendbarkeit auf den gesellschaftlichen Bereich.	S. 59
2.	Repräsentation im Bereich der Gesellschaft, bezogen auf das Massenmedium Rundfunk.	S. 62

G L I E D E R U N G

2.1	Begriff der Allgemeinheit (Gesellschaft) i.S.d. Rundfunkgesetze.	S. 62
2.2	Rundfunk in öffentlicher Verantwortung - Verantwortung der Allgemeinheit für den Rundfunk.	S. 64
2.2.1	Die Allgemeinheit (Gesellschaft) als Begegnungsebene öffentlicher Meinung - der Rundfunk als Faktor und Medium öffentlicher Meinung.	S. 64
2.2.2	Die Allgemeinheit (Gesellschaft) als Garant der durch den Rundfunk vermittelten "geistigen Daseinsvorsorge", der Versorgung der Bevölkerung mit Rundfunksendungen.	S. 66
2.2.3	Kontrolle publizistischer Macht durch die Allgemeinheit (Gesellschaft).	S. 68
2.3	Repräsentation der Allgemeinheit (Gesellschaft) durch den Rundfunk-/Fernsehrat i.S. eines gesellschaftlichen Repräsentationsbegriffs.	S. 69
2.3.1	Repräsentation organisierter Interessen nach Joseph H. Kaiser, Hans Huber, Herbert Krüger, Hans Peter Ipsen im Hinblick auf den Rundfunk-/Fernsehrat.	S. 70
2.3.2	Gesellschaftliche Repräsentation nach Eduard Wufka (Trias-Theorie).	S. 78
2.3.3	Ergebnis	S. 81
2.4	Repräsentation der Allgemeinheit (Gesellschaft) durch Legitimation ihrer Repräsentanten.	S. 83
<u>2. Kapitel:</u>	Institutionalisierung gesellschaftlicher Repräsentation im Massenmedium Rundfunk mit Hilfe verschiedener Legitimationsverfahren.	S. 85
1.	Modell einer Legitimation der Rundfunk-/Fernsehratsmitglieder durch Urwahl.	S. 85
2.	Legitimierende Beziehung zwischen der Allgemeinheit und den Rundfunk-/Fernsehratsmitgliedern, normiert in den Rundfunkgesetzen.	S. 90
2.1	Benennung entsendungsberechtigter Gruppen und Verbände durch den Gesetzgeber, demokratisch gestaltetes Entwendungsverfahren der Gruppenvertreter wie bei den Rundfunkanstalten mit pluralistischem Rundfunkrat i.e.S.: BR, HR, NDR, RB, SDR, SWF.	S. 90

G L I E D E R U N G

2.2	Benennung entsendungsberechtigter Gruppen durch den Gesetzgeber und Bestätigung der Gruppenvertreter durch die Landesregierungen wie bei den Rundfunkanstalten mit pluralistischem Rundfunkrat i.w.S.: SFB, ZDF.	S. 97
2.3	Auswahl entsendungsberechtigter Gruppen und Bestätigung der Gruppenvertreter durch das Landesparlament bei einer Rundfunkanstalt mit pluralistischem Rundfunkrat i.w.S.: SR.	S. 104
2.4	Legitimationsverfahren bei den Rundfunkanstalten mit staatlich-politischem Rundfunkrat: WDR, DLF, DW.	S. 108
<u>3. Kapitel:</u>	Würdigung der gesellschaftlichen Repräsentation und der verschiedenen Verfahren zur Legitimation der Rundfunkräte und des ZDF-Fernsehrats im Hinblick auf das in Art. 5 (1) 2 GG enthaltene Pluralismusgebot.	S. 115
1.	Urwahl der Rundfunkratsmitglieder nach dem Walther-Entwurf.	S. 116
2.	Verfahren bei den Rundfunkanstalten mit staatlich-politischen Rundfunkräten: DW, DLF, WDR.	S. 118
3.	Verfahren bei den Rundfunkanstalten mit pluralistischem Rundfunkrat i.e.S.: BR, HR, NDR, RB, SDR, SWF.	S. 121
4.	Verfahren bei den Rundfunkanstalten mit pluralistischem Rundfunkrat i.w.S.: SFB, ZDF, SR.	S. 124
5.	Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen dem Gruppen- und Allgemeininteresse mit Hilfe des SR-Verfahrens.	S. 126

G L I E D E R U N G

<u>Vierter Teil:</u>	Verwirklichung der vom Bundesverfassungs-	S. 128
	gericht aus Art. 5 (1) 2 GG begründeten.	
	Organisationsgrundsätze - der formellen	
	Rundfunkfreiheit - durch die Rundfunkge-	
	setze und deren praktische Anwendung.	
 <u>1. Kapitel:</u>	 Die Zusammensetzung der Kollegialorgane	 S. 128
	Rundfunk-/ZDF-Fernsehrat und Verwaltungs-	
	rat in angemessenem Verhältnis aller be-	
	deutsamen Gruppen und gesellschaftlichen	
	Kräfte.	
 1.	Kriterien für die Bedeutsamkeit gesellschaft-	S. 132
	licher Gruppen und Kräfte.	
1.1	Anhaltspunkte im Grundgesetz.	S. 132
1.2	Anhaltspunkte in den Entscheidungen des Bundes-	S. 134
	verfassungsgerichts.	
1.3	Anhaltspunkte in den Rundfunkgesetzen.	S. 136
1.3.1	Organisiertheit.	S. 136
1.3.2	Mitgliederbestand.	S. 138
1.3.3	Bedeutung einer Gruppe für die öffentliche Mei-	S. 139
	nungsbildung.	
 2.	 Festschreibung gesellschaftlicher Relevanz, An-	S. 143
	passungsflexibilität bei Bedeutungsgewinn und	
	Bedeutungsverlust gesellschaftlicher Gruppen	
	und Kräfte.	
2.1	Anpassung der Zusammensetzung des Rundfunk- und	S. 144
	ZDF-Fernsehrats bei den Rundfunkanstalten mit	
	pluralistischen Rundfunkräten i.e. und i.w.S.:	
2.1.1	BR, HR, SDR, SWF, SFB, NDR, RB, ZDF.	S. 144
2.1.2	Verfahren beim SR.	S. 148
2.2	Anpassung der Zusammensetzung der Rundfunkräte	S. 150
	bei den Rundfunkanstalten mit staatlich-politi-	
	schischen Rundfunkräten: WDR, DW, DLF.	
 3.	 Mehrfache "Repräsentation" der Allgemeinheit	S. 151
	(Gesellschaft) durch verschiedene Gruppen und	
	Kräfte.	
3.1	Mehrfache "Repräsentation" des in verschiedenen	S. 181
	Vereinigungen organisierten Kommunikationsemp-	
	fängers.	

G L I E D E R U N G

3.2	Mehrfache Berücksichtigung eines gesellschaftlichen Teilbereichs durch mehrere Organisationen.	S. 154
4.	Die Unbestimmtheit der Auswahlkriterien und das Gebot pluralistischer Binnenorganisation, Würdigung der vom Gesetzgeber verfügbaren Relevanz im Hinblick auf Art. 5 (1) GG.	S. 158
<u>2. Kapitel:</u>	Gewährleistung eines staatsfreien Rundfunks, Vermeidung beherrschender Einflußnahme durch eine oder wenige gesellschaftliche Gruppen.	S. 161
1.	Vermeidung beherrschender Einflußnahme durch staatliche Organe.	S. 161
1.1	Möglichkeiten der Einflußnahme durch eine vom Gesetzgeber festgeschriebene Anzahl von Vertretern staatlicher Organe.	S. 161
1.1.1	Bei Rundfunkanstalten mit pluralistischen Rundfunkräten i.e. und i.w.S.	S. 161
1.1.2	Bei Rundfunkanstalten mit staatlich-politischen Rundfunkräten-	S. 164
1.2	Möglichkeiten der Einflußnahme durch die gesetzlich vorgeschriebene Einschaltung von Landesregierungen und -parlamenten in das Verfahren zur Auswahl oder Besetzung der Rundfunk-/Fernsehräte und der Verwaltungsräte.	S. 172
1.2.1	Verfahren bei Rundfunkanstalten mit pluralistischen Rundfunkräten i.e. und i.w.S.: NDR, RB, SFB, SR, ZDF.	S. 172
1.2.2	Verfahren bei einer Rundfunkanstalt mit staatlich-politischem Rundfunkrat: WDR,	S. 176
1.3	Zusammenfassendes Ergebnis.	S. 176
2.	Vermeidung beherrschender Einflußnahme durch eine gesellschaftliche Gruppe: die politischen Parteien.	S. 179
2.1	Möglichkeiten beherrschender Einflußnahme durch die politischen Parteien bei den Rundfunkanstalten mit staatlich-politischen Rundfunkräten: WDR, DW, DLF.	S. 181

G L I E D E R U N G

2.2	Möglichkeiten beherrschender Einflußnahme durch die politischen Parteien bei den Rundfunkanstalten mit pluralistischen Rundfunkräten i.e. und i.w.S.: BR, HR, NDR, RB, SDR, SWF und SFB, ZDF, SR.	S. 190
2.3	Zusammenfassendes Ergebnis.	S. 211
<u>3. Kapitel:</u>	Der Grundatz der Öffentlichkeit von Rundfunk-/Fernsehratssitzungen als von der formellen Rundfunkfreiheit gebotenes Erfordernis einer wirksamen gesellschaftlichen Repräsentation.	S. 214
1.	Der Rundfunk-/Fernsehrat als Repräsentationsorgan der Allgemeinheit und das Gebot der Öffentlichkeit seiner Sitzungen.	S. 215
1.1	Öffentlichkeit grundsätzlich vom Gesetz oder Satzung vorgesehen beim BR, RB, SDR, SFB.	S. 217
1.2	Öffentlichkeit durch Beschluß des Rundfunkrats zugelassen beim SR.	S. 218
1.3	Öffentlichkeit nur in Ausnahmefällen vom Gesetz, Satzung oder Geschäftsordnung zugelassen: HR, SWF, ZDF.	S. 219
1.4	Grundsätzlich Ausschluß der Öffentlichkeit von der Satzung angeordnet: WDR, DW, DLF, NDR.	S. 219
1.5	Würdigung der Öffentlichkeitsregelungen im Hinblick auf das Pluralismusebot des Art. 5 (1) GG.	S. 220
2.	Der Rundfunk-/Fernsehrat als Repräsentationsorgan der Allgemeinheit und das Gebot der Vertraulichkeit des Inhalts von Sitzungen.	S. 223
2.1	Rundfunkanstalten mit pluralistischen Rundfunkräten:	S. 224
2.2	Rundfunkanstalten mit staatlich-politischen Rundfunkräten:	S. 225
2.3	Würdigung der Vertraulichkeitsregelungen im Hinblick auf das Pluralismusebot des Art. 5 (1) GG.	S. 225

G L I E D E R U N G

<u>FÜNFTER TEIL:</u>	Reform-Modelle einer der Rundfunkfreiheit entsprechenden Integration der bedeutenden gesellschaftlichen Gruppen und Kräfte in die Organisation der westdeutschen Rundfunkanstalten.	S. 226
----------------------	---	--------

1.	Organisationsgrundsätze.	S. 226
2.	Reformvorschläge.	S. 228
2.1	Die Vorschläge von Bettermann, Starck und Kewenig.	S. 228
2.2	Die Vorschläge von Sontheimer, Langenbucher und Keidel.	S. 230
2.3	Der von der FDP Nordrhein-Westfalens vorgelegte Entwurf eines WDR-Gesetzes.	S. 233
3.	Radio-Bremen-Gesetz 1979 und NDR-Staatsvertrag 1980 als Reformmodelle.	S. 239
3.1	Zusammensetzung des Rundfunkrats.	S. 240
3.2	Demokratische Legitimation der Rundfunkratsmitglieder.	S. 241
3.3	Funktionsfähigkeit des Rundfunkrats durch Begrenzung des Anteils von Staats- und Parteivertretern und durch eine funktionsgerechte Mitgliederzahl.	S. 241
3.4	Kompetenzverlagerung zugunsten des Rundfunkrats.	S. 242
3.5	Öffentlichkeitsprinzip für die Sitzungen des Rundfunkrats.	S. 242
3.6	Würdigung der einschlägigen Vorschriften von RB-G und NDR-StV.	S. 242
4.	Eigene Vorschläge.	S. 242

 A N H A N G :

Rechtsgrundlagen

Literaturverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

ERSTER TEIL : Einführung

1. Die Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik
Deutschland - Integrationsrundfunk

Begriffsnotwendig umfaßt die Definition von Rundfunk - "Rundfunk ist die für die Allgemeinheit bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Darbietungen aller Art in Wort, in Ton und in Bild unter Benutzung elektrischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters" 1) - nicht seine Organisation, jedoch ist diese mittelbar in dem Merkmal "Darbietungen", dem Programm, insoweit angedeutet, als für die Herstellung und Ausstrahlung ein technisch und personell organisierter Betrieb Voraussetzung ist für das "Funktionieren der Institution Rundfunk" 2). Hierbei ist zu unterscheiden zwischen der Organisation des Rundfunkbetriebs, nämlich dem technischen und dem Verwaltungsapparat, der sich in Organisationseinheiten wie Abteilungen und Unterabteilungen gliedert, 3) und der organisatorisch verfestigten Zuordnung eines solchen Betriebes zu einem bestimmten Inhaber oder Träger. Als solche kommen Privatleute, der Staat, gesellschaftliche Gruppen, Vereinigungen und Verbände in Betracht. Von dem Träger oder Inhaber des Apparates hängt es wiederum ab, in welcher Organisationsform der Rundfunk betrieben wird - etwa als juristische Person des öffentlichen oder des privaten Rechts, als Staats- oder als Privatbetrieb -, denn in dieser "äußeren" Organisation manifestiert sich die Abhängigkeit des Rundfunks vom jeweiligen Inhaber oder Träger. Wird der Rundfunk den gesellschaftlichen Gruppen und Kräften zugeordnet als den neben dem Staat und Privaten möglichen Veranstaltern, um ihrem Öffentlichkeitsanspruch gerecht zu werden, durch dieses Medium ihre vielfältigen Interessen und Meinungen zu Wort kommen und zur Geltung bringen zu lassen, so kommen hierfür verschiedene Organisationsmuster in Betracht: das System der Koordination der Gruppeninteressen im Rundfunkprogramm und das System der Integration der Gruppeninteressen in das Rundfunkprogramm. Diese Modelle werden Koordinations- und Integrationsrundfunk genannt.

-
- 1) So Art. 1 des Staatsvertrages der Länder über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens vom 5. Dezember 1974, GVBl. Nordrhein-Westfalen 1975, S. 279 f.; vgl. auch die ähnlichen Definitionen in § 3(3) SWF-StV; Art. 2(2) SWF-S; § 1 SDR-G.
- 2) Vgl. Leiling, Neuordnung, S. 61.
- 3) Zur Veranschaulichung vgl. den Organisationsplan einer Rundfunkanstalt, Michel-Bericht BT Drucks. V/2120, 255.

Beim Koordinationsrundfunk wird den einzelnen Gruppierungen von einem vom Staat und privaten Interessengruppen unabhängigen Sendeunternehmen anteilig Sendezeit zur Verfügung gestellt, in der die von diesen Gruppen und Organisationen in eigener Verantwortung und Gestaltung produzierten Programme ausgestrahlt werden. Die Dauer der Sendezeit richtet sich nach Bedeutung oder Größe der Gruppen. Das verteilende Unternehmen hat die Funktion eines Koordinationszentrums. Denkbar ist auch eine Aufteilung der Frequenzen auf verschiedene Sendestationen, die von einzelnen Gruppen betrieben werden 4). In diesen Fällen handelt es sich um die Koordination der verschiedenen Gruppeninteressen zu einem Gesamtprogramm, in dem diese unmittelbar zu Wort kommen können 5). Ausgleich und Ausgewogenheit im Gesamtprogramm soll hierbei durch die Vielzahl unterschiedlicher bis gegensätzlicher Sendungen herbeigeführt werden. Die Beteiligung der gesellschaftlichen Gruppen am Rundfunk läßt sich auch mittelbar durch die Integration der verschiedenen Gruppeninteressen in ein oder mehrere Rundfunkunternehmen verwirklichen 6). Die Integration kann hierbei auf zwei Ebenen erfolgen: die gesellschaftlichen Gruppen sind in einem Organ oder Gremium vertreten, dessen Aufsicht und Kontrolle das jeweilige Rundfunkunternehmen unterliegt; das von diesem Unternehmen hergestellte und ausgestrahlte Programm muß in seiner Gesamtheit die in der Gesellschaft vorhandene Meinungsvielfalt widerspiegeln und das Meinungsangebot ausgewogen darstellen. Der technische und personelle Apparat hat hierbei die Funktion eines Integrationszentrums 7), das ebenfalls wie das Koordinationszentrum bei der Interessenkoordination im Rundfunk neutral und unabhängig sein muß. Im Unterschied zum Koordinationssystem wird das Programm vom Integrationsunternehmen selbst produziert und publiziert 8), und

4) Vgl. Volle, S. 60.

5) Zum Koordinationssystem vgl. Volle, S. 58-63; Wunschel, S. 85f; Krause-Ablaß RuF 1962, 113 (114); Stock, AöR 104 (1979), 1 (6, Anm. 10); eingehend zum Modell der Interessenkoordination: Stock, Koordinationsrundfunk, S. 13, 19 ff; das System der Interessenkoordination ist annähernd, +

6) Zum Integrationssystem, vgl. Volle, S. 63 f; Wunschel, S. 88-92, Stock, AöR, Bd. 104 (1979), 1 (6 mit Anm. 10); ders. Koordinationsrundfunk, S. 22 ff.

7) Wunschel, S. 89.

8) Sogenanntes mediales Programm im Unterschied zum instrumentalen Programm, bei dem lediglich der technische Betrieb der Ausstrahlung von Programmen dient, die Dritte hergestellt haben; vgl. Krause-Ablaß RuF 1962, 113 (116); Eschenburg, RuF 1963, 136 (137 f).

+ zu Anm. 5) verwirklicht in den Niederlanden, vgl. hierzu insbes. Kafka DVBl 1957, 747 f.

zwar in Abstimmung auf die einzelnen Programmbeiträge untereinander, so daß die verschiedenen gesellschaftlichen Kräfte im Programm selbst mediatisiert werden. Zweck der Integration wie der Koordination der Gruppeninteressen ist es, die Abhängigkeit des Massenmediums Rundfunk von einer einzelnen Gruppe, dem Staat oder Wirtschaftsunternehmen zu vermeiden und statt einseitiger eine vielseitige und umfassende Meinungsbildung zu ermöglichen 9).

Das System der Interessenintegration in eine öffentlich-rechtliche Anstalt ist in Europa in Dänemark und in der Bundesrepublik Deutschland verwirklicht.

Die als selbständige Anstalten des öffentlichen Rechts organisierten neun Landesrundfunkunternehmen

- der Bayerische Rundfunk (BR) für Bayern, der Hessische Rundfunk (HR) für Hessen, der Norddeutsche Rundfunk (NDR) für die Länder Hamburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen, Radio Bremen (RB) für Bremen, der Saarländische Rundfunk (SR) für das Saarland, der Sender Freies Berlin (SFB) für Westberlin, der Süddeutsche Rundfunk (SDR) für Baden-Württemberg (d.h., das Gebiet des ehemaligen Bundeslandes Württemberg-Baden), der Südwestfunk (SWF) für Baden-Württemberg (d.h., die Gebiete der ehemaligen Bundesländer Baden und Württemberg-Hohenzollern) und Rheinland-Pfalz, und der Westdeutsche Rundfunk (WDR) für Nordrhein-Westfalen- und das ZDF als überregionale Länderfernsehanstalt

beruhen auf Landesrecht - Ausfluß der Kulturhoheit der Länder 10)-, entweder auf Landesgesetz 11) - BR,HR,RB,SR,SFB,SDR,WDR - oder auf Staatsverträgen 12), - NDR,SWF,ZDF -.

Auch die beiden Bundesrundfunkunternehmen DW und DLF sind als selbständige Anstalten des öffentlichen Rechts organisiert; Rechtsgrundlage ist das Gesetz über die Errichtung von Rundfunkanstalten des Bundesrechts vom 19. November 1960 13).

Die Rundfunkanstalt DW wurde zur Veranstaltung von Rundfunksendungen für das Ausland errichtet 14); sie sendet im Kurzwellenbereich, während der DLF seine für Deutschland und das europäische Ausland bestimmten Sendungen 15) über Mittel- und Lang-

9) Zum Interessenausgleich im Integrationsmodell vgl. Stock, Koordinationsrundfunk, S. 26 f.

10) Vgl. BVerfGE 12, 205 (243, 249).

11) Vgl. die im Anhang aufgeführten Gesetze.

12) Vgl. die im Anhang aufgeführten Ratifikationsgesetze.

13) Vgl. Lehr-Berg, S. 177 ff; vgl. auch Anhang.

14) Vgl. § 1 (1) G-DW/DLF.

15) § 5 (1) G-DW/DLF.

welle ausstrahlt, wie bei der DW über Sendeanlagen der Deutschen Bundespost 16).

Die zwölf deutschen Rundfunkanstalten folgen dem Prinzip des Integrationsrundfunks insoweit, als sie über Aufsichtsorgane verfügen - die Rundfunkräte, den ZDF-Fernsehrat und die Verwaltungsräte -, in denen verschiedene gesellschaftliche Kräfte vertreten sind.

Die kollegialen Organe sollen u.a. die Ausstrahlung eines Rundfunkprogramms gewährleisten, in dem die unterschiedlichen gesellschaftlichen Meinungen angemessen zur Geltung gebracht werden.

2. Aufbau der Rundfunkanstalten

Nach ihrem Erscheinungsbild verfügen die westdeutschen Rundfunkanstalten über zwei Kollegialorgane mit verschiedenen, gegeneinander abgegrenzten Kompetenzen, den Rundfunkrat/Fernsehrat einerseits und den Verwaltungsrat andererseits, sowie ein monokratisches Organ, den Intendanten, der die Anstalt leitet und nach außen vertritt 17).

2.1 Der Rundfunkrat - Fernsehrat

In der Regel setzt sich der Rundfunkrat/Fernsehrat, das bei allen Anstalten das zahlenmäßig größere Kollegialorgan 18), aus Vertretern verschiedener öffentlicher Einrichtungen, gesellschaftlicher Gruppen, Vereinigungen, Verbänden, wie z.B. Hochschulen, Volkshochschulen, Gewerkschaften, Bauernverbände, Handwerks-, Industrie- und Handelskammern, Städte- und Gemeindetage, Journalisten- und Verlegerorganisationen, Jugend- und Sportorganisationen, Heimatvertriebenenverbände, Frauenvereinigungen 19), sowie aus Vertretern der Kirchen, der Parlamente und Regierungen zusammen.

Zusammensetzung und Aufgaben weisen dem Rundfunkrat/Fernsehrat den Rang des bedeutendsten Gremiums innerhalb der Anstaltsorganisation zu.

In ihm soll sich nach dem Willen der Gesetzgeber und nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts 20) eine Balance der vielfältigen,

16) § 36 G-DW/DLF.

17) Abweichungen finden sich beim SFB-Verw.-Rat als Ausschuss des Rundfunkrats, § 9 (2) 1 SFB-S; SDR -Intendant und Geschäftsleitung, § 3 (1) 2 SDR-S; RB - ein weiteres Kollegialorgan: das Direktorium; § 12 (1) RB-G -, und beim WDR ein viertes Organ - den Programmbeirat, § 19 WDR-S -.

18) Vgl. zur Zahl der Mitglieder ARD-Jahrbuch 1980, S. 181 - 221 und ZDF-StV § 14 (1); BR: 49, HR-19; NDR: mindestens 30; RB: 35; SR: 26; SFB: 21; SDR: 33; SWF: 49; WDR: 21; ZDF: 66; DW: 11; DLF: 22.

19) Vgl. die beispielhafte Aufzählung in § 4 (2) SDR-S, Art. 6 (3) BR-G, § 11 (1) SWF-StV, § 14 (1) a - r ZDF-StV.

20) Vgl. BVerfGE 12, 205 (260 f); BVerfG DöV 1981, 625 (627).

in der Gesellschaft vorhandenen und oft auch miteinander konkurrierenden Interessen verwirklichen. Auf diese Weise in die juristische Person als Träger der Veranstaltung von Rundfunk integriert, sollen die gesellschaftlichen Kräfte dazu beitragen, daß das hergestellte Programm die Meinungsvielfalt ausgewogen wiedergibt. Art und Umfang der Beteiligung des Rundfunkrats/Fernsehrats an der Programmgestaltung - Aufstellen von Programmrichtlinien, die Überwachung des Programms, die Mitwirkung beim Vertragsschluß mitleitenden Redakteuren, sowie das Gebot der Neutralität und Ausgewogenheit der Sendungen - sollen gewährleisten, daß auf diese Weise wenigstens mittelbar die integrierten Gruppeninteressen im Rundfunkprogramm zu Wort kommen oder bei der Programmgestaltung berücksichtigt werden 21). Die Kompetenzen der Rundfunk-/Fernsehräte erstrecken sich auf die Ebenen der Programmgestaltung (Kompetenz zur Programmberatung, zur allgemeinen Programmüberwachung, zum Erlaß von Programmrichtlinien), der Personalpolitik (besondere Wahl- und Zustimmungsrechte) sowie der Haushalts- und Wirtschaftsführung (Beschlußkompetenz - im Sinne des "Budgetrechts" des Parlaments - bei Haushaltsvorschlägen, Jahresabschlüssen, Verwendung von Überschüssen).

2.2 Der Verwaltungsrat

Der Verwaltungsrat ist bei allen Anstalten das zahlenmäßig kleinere Kollegialorgan 22). Er wird insgesamt oder zum überwiegenden Teil vom Rundfunk/Fernsehrat gewählt. Abgesehen von den Befugnissen zur Programmbeaufsichtigung 23) bleibt die Tätigkeit des Verwaltungsrats auf seine Hauptaufgabe beschränkt, den Verwaltungsbetrieb der Anstalt zu beaufsichtigen und die Geschäftsführung durch den Intendanten zu überwachen. Der Schwerpunkt der Kompetenzen des Verwaltungsrates liegt auf den Ebenen der Personalpolitik (Kompetenz der Zustimmung zum Abschluß von Dienstverträgen) und der Wirtschafts- und Finanzfragen (Kompetenz zur kontinuierlichen Kontrolle der Geschäftsführung des Intendanten, insbesondere zur Zustimmung bei besonderen Geschäftsvorhaben des Intendanten).

Er ist insoweit dem Aufsichtsrat einer Aktiengesellschaft vergleichbar 24).

21) Vgl. BVerfGE 12, 205 (261 f); BVerfG DöV 1981, 625 (627).

22) Vgl. zur Mitgliederzahl ARD-Jahrbuch 1980, S. 165-210 und ZDF-StV § 17 (1); BR: 7; HR: 9; NDR: 9; RB: 9; SR: 7; SFB: 7; SDR: 9; SWF: 9; WDR: 7; ZDF: 9; DW: 7; DLF: 7.

23) Nur beim WDR, § 14 (4) i.V.m. § 4, 6 WDR-G.

24) Vgl. Ziegler, S. 89.

Beide Organe üben Kontroll- und Aufsichtsfunktionen aus, der Rundfunk-/Fernsehrat hinsichtlich der eigentlichen Aufgaben der Rundfunkanstalten, nämlich der Programmproduktion und Ausstrahlung, der Verwaltungsrat in bezug auf die laufende Geschäftsführung.

2.3 Der Intendant

Drittes, allerdings monokratisches Anstaltsorgan 25) ist der Intendant.

Bei der eindeutigen Trennung der Organfunktionen im Anstaltsaufbau in Kurations-, Aufsichts- und Exekutiv-/Repräsentationsfunktionen sind letztere dem Intendanten (im Vergleich zu den Kollegialorganen) zugewiesen.

Er leitet die Anstalt und vertritt sie nach außen. Er ist als Organ für die ausführende und vollziehende Tätigkeit der Anstalt verantwortlich, seine Rechtshandlungen werden ebenfalls unmittelbar der Anstalt als Organträger zugerechnet 26). Außer für die Leitung der Geschäfte der Anstalt und ihrer gerichtlichen und außergerichtlichen Vertretung trägt der Intendant die Verantwortung für den Anstaltsbetrieb und die gesamte Programmgestaltung.

Seine Tätigkeit in diesem Bereich ist weitgehend selbständig. Seine Pflichten gegenüber den Aufsichtsorganen leiten sich aus deren Überwachungskompetenz ab und entsprechen in umgekehrtem Verhältnis den Kontrollrechten von Rundfunkrat/Fernsehrat und Verwaltungsrat. Die Unabhängigkeit des Intendanten in der Ausübung der Geschäftsführung ist umso größer, je geringer die Beschränkungen durch die Kontrolle und Aufsicht sind, die Rundfunkrat/Fernsehrat und Verwaltungsrat ausüben 27).

3. Die Strukturen der Rundfunkräte und des ZDF-Fernsehrates

Unter dem Einfluß der alliierten Besatzungsmächte war es in der frühen Nachkriegszeit Anliegen der Rundfunkgründer, eine Rundfunkorganisation zu schaffen, die der Kontrolle des Staates oder der Abhängigkeit von einer einzelnen Gruppe oder einem

25) Ausdrücklich als Organ bezeichnet in : Art. 5 BR-G; § 4 HR-G; § 16 (1) Ziff. 3 NDR-StV; § 13 GVRs; § 5 (1) SFB-S; § 3 (1) SDR-S; § 8 SWF-StV; § 7 (1) WDR-G; § 12 ZDF-StV; § 2 G-DW/DLF, als solches auch von der Literatur übereinstimmend anerkannt, vgl. z.B. Stern-Bethge, Intendant, S. 26, 28.

26) Vgl. Stern-Bethge, Intendant, S. 29.

27) Vgl. Jank, Rundfunkanstalten, S. 81, 84, 89; ders. DVBl 1963, 44 (49).

Unternehmer entzogen und der Verantwortung der Allgemeinheit, d.h., der staatsfreien, aus Gruppierungen bestehenden Gesellschaft zugeordnet war 28). Aus der dem Rundfunk zuerkannten Aufgabe, der Allgemeinheit zu dienen, zogen - z.T. auf Intervention der Besatzungsmächte hin - die deutschen Gesetzgeber die Konsequenz der Beteiligung dieser Gruppierungen am und ihrer Mitwirkung im Rundfunk, die mit der Schaffung des Rundfunkrats ihre Verwirklichung fand. In diesem Gremium sollten alle Zweige des öffentlichen Lebens vertreten sein 29), um so am ehesten einen Ausgleich zwischen den vielfältigen und divergierenden Interessen der gesellschaftlichen Mächte herbeizuführen. Auf diese Weise hoffte man, Neutralität und Überparteilichkeit des Rundfunks gewährleisten zu können 30).

3.1 Pluralistische Rundfunkräte i.e.S. bei: BR,HR,NDR,RB,SDR und SWF

Bei diesem Modell werden die Gruppen, die die Allgemeinheit repräsentieren sollen, an der Bildung und Zusammensetzung des Rundfunkrats in der Weise beteiligt, daß dessen Mitglieder zum überwiegenden Teil von ihnen unmittelbar bestimmt werden.

Hierbei handelt es sich um eine Art ständischer oder pluralistischer Vertretung der Allgemeinheit 31). Die Anstalten, bei denen dieses Prinzip gegenwärtig noch Geltung hat, sind der BR, HR,NDR,RB,SDR und SWF 32).

Die bei diesen Anstalten auswahl- und entsendungsberechtigten Gruppen gehören den Bereichen "Religion, Weltanschauung", "Wirtschaft, Arbeit", "Wissenschaft, Bildung, Kunst, Kultur", "Jugend, Familie, Frau, Sport", "Umwelt, Heimat, Heimatvertriebene" und "Gebietskörperschaften" an 33). Beim NDR und bei RB entscheidet außerdem der jeweilige Landesgesetzgeber von Fall zu Fall, welche anderen gesellschaftlichen Gruppen und Organisationen außer den im Gesetz genannten Vertreter in den Rundfunkrat entsenden dürfen 34). Eine weitere entsendungsberechtigte Gruppe

28) Vgl. z.B. Reich, RuF 1963,375 (381), ausführlich zur Geschichte des Rundfunks nach 1945 insbesondere zur Rundfunk-tätigkeit unter der Aufsicht der Alliierten, vgl. Bausch, Rundfunk, Bd.3, S. 13ff., insbes. 77ff., 93ff., 106ff., 119ff., 127ff., 134ff., 143.

29) Kleinschmidt, S. 166.

30) Vgl. z.B. General Hays, zitiert nach Schreiber, S. 241; Weber, Werner, Rechtslage, S. 72.

31) Vgl. z.B. Jank, Rundfunkanstalten, S. 32; Starck, ZRP 1970, 217 (218 L).

32) Die beteiligten Länder haben mit dem NDR-StV 80 für den NDR diesem Prinzip wieder zum Durchbruch verholfen, das ursprünglich auch beim NWDR bis zu seiner Auflösung im Jahre 1954/55 verwirklicht war.

33) Vgl. im einzelnen Art. 6 BRG; § 5 (2) HR-G; § 17 NDR-StV; § 5 RB-G; § 4 (2) SDR-S; §§ 10 (2) 11 (1) SWF-StV.

34) Vgl. § 17 (1) Ziff.16 (3) NDR-StV; §§ 5(3) Ziff. 27,6(2) RB-G.

bilden die politischen Parteien 35). Außerdem sind berücksichtigt Länderparlamente und Landesregierungen 36).

Der Anteil der einzelnen Bereiche an der Gesamtmitgliederzahl der gesellschaftlichen Kräfte im Rundfunkrat sowie das Zahlenverhältnis zwischen dem gesamtgesellschaftlichen und staatlichen Bereich wird aus nachfolgender Aufstellung ersichtlich, wonach, wie vom Gesetz vorgesehen, dem Bereich "Wissenschaft, Bildung, Kunst, Kultur" die größte Zahl der Mitglieder zuzuordnen ist, gefolgt von den Bereichen "Wirtschaft, Arbeit", "Jugend, Familie, Frau, Sport", "Religion, Weltanschauung", "Gebietskörperschaften", "Umwelt, Heimat, Heimatvertriebene" :

Rundfunkanstalten 38) :	BR	HR	NDR	RB	SDR	SWF
1. Wissenschaft, Bildung, Kunst, Kultur	11	5	-	7	8	11
2. Wirtschaft, Arbeit	8	2	8	8	4	9
3. Jugend, Familie, Frau, Sport	6	3	4	4	6	7
4. Religion, Weltanschauung	3	3	3	3	4	6
5. Umwelt, Heimat, Heimatvertriebene	3	-	1	-	3	-
6. Gebietskörperschaften	3	-	-	2	2	5
7. Sonstige gesellschaftliche Bereiche	-	-	9	5		
8. Politische Parteien	-	-	5	3		
Gesamtzahl der gesellschaftlichen Kräfte	34	13	30	32	27	38
7. Parlamente/Parteien	12	5	-	1	5	8
8. Senate	3	-	-	-	-	-
9. Regierungen	1	1	-	1	-	3
Gesamtzahl der staatlichen Vertreter	16	6	-	2	5	11
Beratende Mitglieder	-	-	-	-	-	-
Vorsitzender des VR	-	-	-	-	1	-
Gesamtzahl der Mitglieder	50	19	30	34	33	52

35) § 17 (1) Ziff. 1 u. 2 NDR-StV; § 5 (3) Ziff. 26 (4), RB-G.

36) Nicht beim NDR.

37) Nicht beim NDR; ebenso nicht beim SDR, weil die damalige Regierung von Württemberg-Baden wegen Meinungsverschiedenheiten mit der amerikanischen Besatzungsmacht auf ein Entsendungsrecht verzichtet, vgl. den Nachweis bei Jank, Rundfunkanstalten, S. 27, Anm. 53.

38) Diese Übersicht beruht auf den Daten des ARD-Jahrbuches 1980, 163-197, 333, wobei jedoch nur die gesetzlich vorgeschriebene Zusammensetzung berücksichtigt worden ist. Daher sind z.B. Landtagsmitglieder, die von gesellschaftlichen Gruppen entsandt werden, hier nicht unterschieden.

Die Auswahl ihrer Vertreter liegt allein bei den in den Rundfunkgesetzen oder von den Landesparlamenten (NDR, RB) hierzu ermächtigten Gruppen, eine Zustimmung oder Bestätigung seitens der Landesregierungen oder -parlamente ist für die Wirksamkeit der Wahl in den Rundfunkrat nicht erforderlich.

Im Hinblick darauf, daß bei den hier besprochenen Rundfunkanstalten die gesellschaftlichen Gruppen die Mehrzahl der Rundfunkratsmitglieder auswählen und selbst durch Gruppenangehörige im Rundfunkrat vertreten sind, ist es angebracht, diese Rundfunkräte als ständische oder pluralistische 39) 40) Rundfunkräte zu bezeichnen, besser noch als pluralistische Rundfunkräte im engeren Sinn, - i.e.S. - im Vergleich zu den Anstalten, bei denen die Auswahl der Rundfunkratsmitglieder staatlichen Organen obliegt, die Gremien wegen der Zugehörigkeit ihrer Mitglieder zu den gesellschaftlichen Gruppen selbst aber pluralistisch gegliedert sind: Pluralistische Rundfunkräte im weiteren Sinne - i.w.S. -.

3.2 Pluralistische Rundfunkräte i.w.S. bei: SR, SFB und ZDF

Bei den Anstalten SR, SFB, ZDF haben die Gesetzgeber den gesellschaftlichen Gruppen das Recht zur unmittelbaren Auswahl und Entsendung von Vertretern in den Rundfunkrat erheblich beschränkt - so beim SFB - oder gar vorenthalten - so beim SR, ZDF - und die Entscheidung darüber, welche Gruppen durch welche Persönlichkeit im Rundfunkrat vertreten werden soll, weitgehend den Landesparlamenten bzw. den Landesregierungen übertragen.

3.2.1 Rundfunkrat, vom Landesparlament gebildet: SR

Beim SR entscheidet hauptsächlich der saarländische Landtag über die Zusammensetzung des Rundfunkrats. Von den insgesamt 26 Mitgliedern wählt der Landtag auf Vorschlag des Ausschusses für Kulturpolitik und Jugendfragen 41) insgesamt 20 Mitglieder des Rundfunkrats und deren Stellvertreter, von den übrigen 6 Mitgliedern ernennen je einen Vertreter die Landesregierung, die katholische und evangelische Kirche 42) und jede Fraktion des Landtages 43).

39) So Jank, Rundfunkanstalten, S. 31; Wilkens, S. 67; Fritz, S. 77.

40) Vgl. Starck, ZRP, 1970, 217 (218L), wobei der Begriff des "Standes" allerdings auf jede organisierte Interessengruppe auszudehnen ist und nicht auf die verfassungsmäßig legitimierte Korporationen beschränkt bleibt, vgl. Kaiser, Repräsentation, S. 321 f.

41) § 16 (4) 1 GVRs.

42) § 16 (2) 1 und 2 GVRs.

43) § 16 (3) GVRs i.V.m. Gesetz Nr. 1034 v. 16.7.1975, ABl. d. Saarlandes 1975, S. 890, seit den Landtagswahlen 1975 die CDU-, die SPD- und die FDP-Fraktion.

Den großen Gemeinschaften des öffentlichen Lebens- vorwiegend aus dem kulturellen, dem sozialen und dem wirtschaftlichen Bereich - ist ein Anhörungsrecht zugestanden 44), eine unmittelbare Mitwirkung bei der Auswahl der Rundfunkratsmitglieder dagegen versagt. Ausschließlich das Landesparlament entscheidet darüber, wer für wen in den Rundfunkrat gewählt wird, ausgenommen die Institutionen, denen von Gesetzes wegen insgesamt 6 Vertreter zugestanden worden sind.

Von den 20 Mitgliedern entfallen 10 auf den Bereich "Wirtschaft, Arbeit" 45), auf den Bereich "Wissenschaft, Bildung, Kunst, Kultur" 4 Mitglieder 46) und auf den Bereich "Familie, Jugend, Frau, Sport" ebenfalls 4 Mitglieder 47) und ein Mitglied für den Bereich "Gebietskörperschaften" 48).

3.2.2 Rundfunkrat/Fernsehrat, überwiegend von Landesregierungen gebildet: SFB, ZDF

Beim SFB wählen zwar die gesellschaftlichen Gruppen ihre Vertreter im Rundfunkrat selbst aus, müssen sie aber von der Landesregierung, dem Senat von Berlin, bestätigen lassen. Von den 24 Mitgliedern gehören insgesamt 16 den gesellschaftlichen Gruppen an, bei denen allerdings nur die Bereiche "Wirtschaft, Arbeit" mit 6, "Wissenschaft, Bildung, Kunst, Kultur" mit 5, und "Religion, Weltanschauung" mit 3, "Jugend, Familie, Frau, Sport" mit 2 Vertretern berücksichtigt sind 49) und die Bereiche "Umwelt, Heimat, Heimatvertriebene" und "Gebietskörperschaften" im Rundfunkrat nicht vertreten sind.

Die restlichen 8 Mitglieder wählt das Abgeordnetenhaus aus Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens von Berlin 50), die 1980 sämtlich dem Abgeordnetenhaus selbst angehörten 51), was durch keine Sperrklausel in der SFB-Satzung verhindert wird. Zwar übersteigt die Anzahl der gesellschaftlichen Vertreter die der

44) § 16 (4) 2 GVRs.

45) Je 1 Mitglied für: Arbeits-, Handwerks-, Landwirtschaftskammer, Industrie- und Handelskammer, Deutscher Gewerkschaftsbund, Christlicher Gewerkschaftsbund, Deutsche Angestelltengewerkschaft, Arbeitgeberverbände, Freie Berufe, Beamtenbund, vgl. hierzu und auch nachfolgend ARD-Jahrbuch 1980, S. 183.

46) Je 1 Mitglied für: Journalistenverband, Lehrerschaft, Hochschule des Saarlandes, Erwachsenenbildung.

47) Insgesamt 5 Mitglieder für: Landessportverband, Landesjugendring, Katholische Frauen- und evangelische Frauenhilfe.

48) Berücksichtigt: der saarländische Städte und Gemeindetag.

49) Vgl. § 6 (3) SFB-S/1974, GVOBl Berlin 1974, S. 1637 ff.

50) Vgl. § 6 (3) Ziff. 1 SFB-S/1974.

51) ARD-Jahrbuch, 1980, S. 187.

vom Landesparlament gewählten Rundfunkratsmitglieder, was der pluralistischen Zusammensetzung der Rundfunkräte bei BR,HR,NDR, RB,SDR und SWF entspricht, jedoch ist den gesellschaftlichen Kräften eine unabhängige Einflußnahme auf die Zusammensetzung des Rundfunkrats beim SFB genommen. Die Namen der von ihnen in den durch Gesetz oder Satzung vorgesehenen Verfahren ausgewählten Rundfunkratsmitglieder müssen dem SFB mitgeteilt werden, der sie dem für das Rundfunkwesen zuständigen Senator benennt 52). Sie sind anschließend vom Senat zu bestätigen 53). Diese Bestätigung ist dann zu versagen, wenn das vorgesehene Mitglied nicht das passive Wahlrecht zum Abgeordnetenhaus oder zu anderen Landesparlamenten in der Bundesrepublik Deutschland besitzt und nicht die Gewähr für eine den in § 3 SFB-S niedergelegten Grundsätzen entsprechenden Haltung und unparteiliche Amtsführung bietet 54).

Beim ZDF berufen Regierung^{en} und Parlamente, nicht aber die gesellschaftlichen Kräfte selbst die Mitglieder des Fernsehrats. In einigen Fällen sind sie aber bei ihrer Entscheidung verpflichtet, die Vorschläge der Interessengruppen zu berücksichtigen. Eine Ausnahme hiervon bilden nur die beiden Kirchen und der Zentralrat der Juden in Deutschland, die ohne eine Bestätigung durch Landes- oder Bundesregierungen ihre Vertreter unmittelbar entsenden 55).

Die Beteiligung des staatlich-politischen Bereichs an der Bestellung der Fernsehratsmitglieder zeigt folgende Übersicht:

(1) Ministerpräsidenten der Bundesländer:

Die Ministerpräsidenten der Bundesländer berufen 35 von 66 Mitgliedern des Fernsehrates, wovon sie bei 21 Mitgliedern an die Vorschläge der hierzu berechtigten Organisationen und Vereinigungen gebunden sind 56), während sie bei der Wahl der anderen 14 Mitglieder dieser Gruppe nach freiem Ermessen entscheiden 57);

(2) Regierungen der Bundesländer:

Die Regierungen der Bundesländer entsenden je einen Vertreter, insgesamt 11 von 66 Mitgliedern 58);

52) § 6 (4) 2 und 3, (5) 1 SFB-S/1974.

53) § 6 (5) 2 SFB-S/1974.

54) § 6 (5) 3 i.V.m § 3 SFB-S, der insbesondere eine demokratische Haltung der Mitglieder verlangt.

55) Je 2 Vertreter der beiden Kirchen und 1 Vertreter des Zentralrats der Juden, vgl. § 14 (1) d - f ZDF-StV.

56) Vgl. § 14 (1) g - d i.V.m. § 14 (1) 1 ZDF-StV.

57) Vgl. § 14 (1) r, (3) ZDF-StV.

58) § 14 (1) a ZDF-StV.

(3) Bundesregierung:

Die Bundesregierung entsendet 3 von 66 Mitgliedern 59);

(4) Bundestagsparteien:

Die im Bundestag vertretenen Parteien entsenden durch ihre Vorstände insgesamt 12 von 66 Mitgliedern 60).

Bei der Zusammensetzung des Fernschrats ist der gesellschaftliche Bereich in unterschiedlichem Maß berücksichtigt worden, denn § 14 ZDF-StV unterscheidet zwischen vorschlagsberechtigten (21 Vertreter) und Gruppen ohne Vorschlagsrecht (14 Vertreter).

Zu den Vorschlagsberechtigten gehören Gruppen

aus den Bereichen "Wirtschaft, Arbeit"

mit insgesamt 7 Vertretern 61),

"Wissenschaft, Bildung, Kunst, Kultur"

mit insgesamt 4 Vertretern,

62)

aus dem - sonst nur im Programmbeirat des WDR berücksichtigten - Bereich "Öffentliche Wohlfahrtspflege"

mit 4 Vertretern,

aus den Bereichen "Jugend, Sport, Familie, Frau" und "Umwelt, Heimat, Heimatvertriebene"

mit je 1 Vertreter

und aus dem Bereich "Gebietskörperschaften"

mit insgesamt 4 Vertretern.

Bei den nicht vorschlagsberechtigten Gruppen hat der Gesetzgeber dagegen eine genaue eindeutige Festlegung unterlassen und nur pauschal die Bereiche aufgezählt, aus denen die Vertreter zu wählen sind 63).

Danach haben die Ministerpräsidenten aus dem Bereich "Wissenschaft, Bildung, Kunst, Kultur" insgesamt 10 Persönlichkeiten zu Fernschratsmitgliedern zu bestellen, aus dem Bereich "Wirtschaft, Jugend, Frau, Sport" sollen die Familien-, Frauen- und Jugendarbeit mit je einem Vertreter berücksichtigt werden.

Nach der Anzahl ihrer Vertreter ergibt sich für die einzelnen Bereiche folgendes Zahlenverhältnis:

1. staatlich-politischer Bereich (ohne politische Parteien) :	14
2. Politische Parteien :	12
3. "Wissenschaft, Bildung, Kunst, Kultur" (inkl. Presse) :	14
4. "Wirtschaft, Arbeit" :	8
5. Religion, Weltanschauung" :	5
6. Jugend, Familie, Frau, Sport" :	4
7. "Freie Wohlfahrt" :	4
8. "Gebietskörperschaften" :	4
9. "Umwelt, Heimat, Heimatvertriebene" :	1 Vertreter.

59) § 14 (1) b ZDF-StV.

60) § 14 (1) c ZDF-StV.

61) Vgl. hierzu und im folgenden § 14 (1) g-q ZDF-StV.

62) § 19 VII Ziff. 3 WDR-S.

63) Vgl. § 14 (1) r ZDF-StV, die sogenannte r-Gruppe.

Insgesamt ein Verhältnis von 14 Fernsehratsmitgliedern, die dem staatlichen Bereich zuzuordnen sind, zu 52 "gesellschaftlichen" Vertretern.

Infolge der maßgeblichen Entscheidungsrechte der beteiligten Bundesregierung und Länderregierungen bei der Auswahl der Rundfunk- und Fernsehratsmitglieder ist es daher auch beim ZDF, SFB und SR angebracht, diese Anstalten nicht zu den Rundfunkanstalten mit pluralistischen Rundfunkräten i.e.S. sondern als Anstalten mit pluralistischen Rundfunkräten i.w.S. zu bezeichnen.

3.3 Staatlich-politische Rundfunkräte bei: WDR, DW, DLF

Bei der Landesrundfunkanstalt WDR sowie den Bundesrundfunkanstalten DW und DLF haben die Gesetzgeber die gesellschaftlichen Gruppen sowohl von der Bildung als auch von der Zusammensetzung der Rundfunkräte ausgeschlossen und die Entscheidung über die Besetzung dieses Kollegialorgans in das Ermessen der beteiligten Parlamente und Regierungen gestellt.

3.3.1 Rundfunkrat, vom Landesparlament gebildet: WDR

Beim WDR werden sämtliche Mitglieder 64) des Rundfunkrats vom Landesparlament nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt, wobei der Landtag von Gesetzes wegen nicht verpflichtet ist, die großen Gemeinschaften des öffentlichen Lebens zu berücksichtigen, sondern nach freiem Ermessen entscheiden kann. Die Rundfunkratsmitglieder sollen über Erfahrungen und Kenntnisse auf den Gebieten des Rundfunks verfügen 65). Das Parlament unterliegt lediglich der Beschränkung, höchstens 4 eigene oder 4 Mitglieder des Bundestages in den Rundfunkrat entsenden zu dürfen.

Im Hinblick auf die im Landtag herrschenden Mehrheitsverhältnisse liegt es nahe, daß das Parlament Persönlichkeiten wählt, die den einzelnen Fraktionen angehören oder den politischen Parteien zumindest nahestehen. Der Rundfunkrat des WDR ist nicht als Vertretung der breiten Öffentlichkeit konzipiert, die gesetzlichen Vorschriften lassen es vielmehr zu, daß dieses Organ in seiner Zusammensetzung der parteipolitischen Gliederung im Landesparlament entsprechen kann 67).

64) 21 Mitglieder, vgl. § 8 (1) WDR-G.

65) Sog. Sachverständigenprinzip, Ipsen, Mitbestimmung, S. 41; Berendes, S. 72 Anm. 295; es werden langjährige Erfahrungen oder besondere Kenntnisse der Mitglieder verlangt, § 8 Abs. 5 1 WDR-G. Hoffmann, S. 70, 98 f, hat nachgewiesen, daß seit dem Bestehen des WDR die Sachverständigeneigenschaft der Rundfunkratsmitglieder nicht nachgewiesen werden konnte und es auch hierfür keine Kriterien gibt.

66) § 8 (2) WDR-G.

67) Jank, Rundfunkanstalten, S 34.

Im Hinblick auf die Befugnisse des Parlaments bei der Bildung und folglich Zusammensetzung des WDR-Rundfunks erscheint es gerechtfertigt, diesen Rundfunkrat als staatlich-politischen Rundfunkrat zu bezeichnen 68).

3.3.2 Rundfunkrat, von Regierungen und Parlamenten gebildet: DW, DLF

Bei den beiden Rundfunkanstalten des Bundes werden die Mitglieder des Rundfunkrates zum überwiegenden Teil von der Bundesregierung, dem Bundestag und dem Bundesrat gewählt, während aus dem gesellschaftlichen Bereich lediglich die Kirchen und der Zentralrat der Juden in Deutschland sowie beim DLF zusätzlich die Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände und die Gewerkschaften wahl- und entsendungsberechtigt sind. Es wählen oder benennen bei der DW und beim DLF 69):

(1) Bundesregierung:	4	5
(2) Bundestag:	2	6
(3) Bundesrat:	2	2
(4) Kirchen, Zentralrat der Juden:	3	3
(5) Arbeitgeber, Gewerkschaften:	-	2
Gesamtzahl	11	22
Staatlich-politischer Bereich:	8	17

Dem staatlich-politischen Bereich sind damit bei der DW 8 von 11 und beim DLF 17 von 22 Rundfunkratsmitgliedern zuzuordnen. Die auswahlberechtigten staatlichen Organe sind bei ihren Entscheidungen weder an Vorschläge der gesellschaftlichen Gruppen gebunden noch daran gehindert, Angehörige des Parlaments und der Regierung oder öffentlicher Behörden zu entsenden 70). Dies gilt auch für den DLF, bei dem der Anteil an Regierungs- und Parlamentsmitgliedern höher ist als bei der DW. Von den 22 Mitgliedern gehören dem Bundestag und den im Bundesrat vertretenen Landesregierungen jeweils 6, der Bundesregierung 2 und einzelnen Bundesministerien ebenfalls 2 Mitglieder an 71), während im Rundfunkrat der DW nur 2 Bundestagsabgeordnete, 2 Staatssekretäre und 1 Ministerialdirektor zu den Mitgliedern gehören. Infolge der beherrschenden Stellung von Regierungen und Parlamenten des Bundes und der Länder bei der Wahl der Rundfunkratsmitglieder von DW und DLF verkörpern diese beiden Gremien

- 68) Bei Fritz, S. 81 parlamentarischer Rundfunkrat, vgl. §§ 9 (1), 17 (3) WDR-G.
 69) Vgl. §§ 3 (1), 7 (1) G-DW/DLF.
 70) Laut ARD-Jahrbuch 1980, S. 206 gehören dem Rundfunkrat der DW 1 Parlamentarischer Staatssekretär, 1 Staatssekretär, 1 Ministerialdirektor, 1 Senator a.D. und 2 Bundestagsabgeordnete an.
 71) Vgl. ARD-Jahrbuch 1980, S. 210.

den Typus des staatlich-politischen Rundfunkrats 72).

4. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Rundfunkorganisation - formelle Rundfunkfreiheit

4.1 Organisationszweck: Sicherung der materiellen Rundfunkfreiheit

Organisation existiert nicht um ihrer selbst willen, sondern soll, soweit sie in einem der Verfassung unterstellten Bereich besteht, der Verwirklichung eines anerkannten Verfassungsprinzips dienen, seinen Schutz wie seine Entfaltung gewährleisten 73). Sie soll den Bestand einer materiellen Freiheit sichern und wird von dieser in ihrer Wirkung und ihrem Ausmaß bestimmt 74). Der Schutz und die Verwirklichung von Grundrechten lassen sich oft und zunehmend nur durch entsprechende Organisation herstellen 75). Wenn eine rundfunkspezifische Freiheit im Grundgesetz verbürgt ist, so läßt sich folglich auch die Verfassungsmäßigkeit der betreffenden Rundfunkorganisation ermitteln. Der Grundrechtsteil des Grundgesetzes enthält allerdings kein umfassendes materielles Freiheitsrecht, das insgesamt die verschiedenen Aspekte des Massenkommunikationsmittels Rundfunk erfaßt. Art. 5 (1) 2 GG erwähnt lediglich die Freiheit der Berichterstattung durch den Rundfunk, die von der Rechtsprechung und der herrschenden Meinung in der Literatur als Ansatz für ein die Freiheit des Rundfunks verbürgendes Grundrecht, die Rundfunkfreiheit, genommen wird 76).

Als Organisationszweck käme demnach eine besondere "Rundfunkfreiheit" in Betracht, so daß die oben beschriebene Organisation dann verfassungskonform wäre, wenn sie der Sicherung der Rundfunkfreiheit diene. Rundfunkfreiheit stellte sich dann dar als

72) Fritz, S. 81 f. spricht vom Typus des parlamentarisch-bürokratischen Rundfunkrates.

73) Starck, Freiheit, S. 5

74) Vgl. Kübler, S. 258; Wufka, S. 81, der von der Verwirklichung eines Rechtsguts spricht; Starck NJW 1980, 1359 (1361 L): "Die verfassungsrechtliche verbürgte Freiheit bestimmt das Organisationsrecht".

75) Dazu, daß sich die Sicherung und Bewahrung menschlicher Freiheit immer mehr zu einem Organisationsproblem entwickeln, vgl. Hoffmann-Riem, RB-G, S. 19 mit weiteren Nachweisen in Anm. 28; auf die Freiheit des Rundfunks bezogen, Bethge, Reorganisation, S. 14 mit weiteren Nachweisen; Starck, Löffler-Festschrift, S. 381 "Die Rundfunkorganisation hat keinen Selbstzweck sondern dienende Funktion"; ähnlich auf den Rundfunk bezogen, Scholz, Löffler-Festschrift, S. 356, deutlich zu den Vorkehrungen zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit BVerfG, DöV 1981, 625 (626).

76) BVerfGE 12, 205 (249); BVerfG, DöV 1981, 625 (626); BVerwG 39, 159 (164); K.J. Schneider, S. 28, der die Unschärfe des Begriffes kritisiert.

Objekt funktionssichernder Vorkehrungen, die durch Gesetz zu treffen sind 77).

Der Begriff "Rundfunkfreiheit" ist vieldeutig und umstritten 78), findet aber allgemein in Rechtsprechung, Lehre und Publizistik Verwendung 79). Er umfaßt eine Vielzahl verschiedener Individualgrundrechte 80), deren Wahrnehmung wiederum verschiedenen Rechtsträgern - etwa dem Veranstalter von Rundfunksendungen, dem Gestalter des Rundfunkprogramms oder dem Empfänger von Rundfunksendungen - zugewiesen ist. Andererseits beinhaltet der Begriff Rundfunkfreiheit das Gebot der Staatsfreiheit dieses Mediums und enthält dadurch die Bedeutung einer institutionellen Garantie 81).

4.1.1 Mediale Rundfunkfreiheit

Ausdrücklich wird in Art. 5 (1) 2 GG die Freiheit der Berichterstattung durch den Rundfunk gewährleistet. Zur Berichterstattung zählt die Wiedergabe von Tatsachen und Meinungsäußerungen im Rundfunk 82). Der Wortlaut der Grundrechtsnorm muß jedoch dahin interpretiert werden, daß durch Art. 5 (1) 2 GG ein umfassendes Recht zur freien Programmgestaltung gewährleistet wird 83), 84), schon allein deswegen, weil sonst der Rundfunk

77) BVerfGE 31, 314 (326); deutlich BVerfG, DöV 1981, 625 (626); BVerwGE 39, (168); OVG Münster in DVBl. 1977, 210; VG Mainz in JZ 1979, 303 f.; vgl. ferner Hoffmann-Riem, RB-G, S. 18; ähnlich auch Rupp AöR Bd. 101 (1976), 161 (200).

78) Gegen die Verwendung, da mißverständlich und zu wenig konkret: Spanner, Fernsehstreit I, S. 347 (363); Ridder, Kirche-Staat-Rundfunk, S. 42; K.J. Schneider, S. 28; Oppermann, S. 518.

79) Vgl. z.B. BVerfGE 20, 56 (97); 28, 36 (48), 55 (63); 31, 314 (322); 35, 202 (221 ff.); BVerfG, DöV 1981, 625 (266), BVerwGE 39, 158 (164); statt vieler Berendes, S. 47 ff.; Haensel, UFITA, Bd. 50, 504; Rudolf, Zulässigkeit, S. 80 ff.; statt vieler Südd. Z. v. 2.10.1972, S. 4 "Rundfunkfreiheit" - Thema in Variationen; FAZ v. 4.10.1972 "Rundfunkfreiheit"; Claus-Jürgen Roepke "Freiheit für Funk und Fernsehen" in Südd. Z. v. 21.6.1972, S. 15.

80) So schon Leiling, RuH, 153/154, 198; Oppermann, S. 518; Krause-Ablaß, RuF 1968, 400; ders. RuF 1971, 20 (24); Berendes, S. 48.

81) BVerfGE 12, 205 (228); 31, 314 (326); ähnlich auch BVerfG, DöV 1981, 625 (626), Stern, Finanzierung, S. 27, 34; Stern-Bethge, Rundfunk, S. 43; Leisner, Werbefernsehen, S. 83, 86; Kleinschmidt, S. 137; Ipsen, Mitbestimmung, S. 36; ders. Rundfunkgebühr, S. 76; Krause-Ablaß, JZ 1962, 158 (160 R); ders. RuF 1963, S. 131 f.

82) Im öffentlich-rechtlichen Rundfunk jedoch nur wertende Stellungnahmen der gesellschaftlichen Gruppen, so Kleinschmidt, S. 95; auf die Berichterstattung beschränkt: Peters, Zuständigkeit, S. 47 ff.

83) Herzog, MDHS, Art. 5 Rdnr. 202; Ipsen, Mitbestimmung, S. 35, der von der Freiheit der Programmgestaltung und -darbietung schlechthin spricht; Lenz, JZ 1963, 340; Reissner, S. 29; K.J. Schneider, S. 30;

84) Programmfreiheit: Lerche Werbefernsehen, S. 11 ff.; Peters Zuständigkeit, S. 48; Wilkens, S. 92; Leisner, Werbefernsehen, S. 84 f.; eingehend zum Inhalt der Programmgestaltungsfreiheit Herrmann, Fernsehen, S. 93 f.; Lerche, Rundfunkorganisation, S. 31.

die ihm zugewiesenen besonderen Aufgaben der Information, der Belehrung und Unterhaltung nicht zu erfüllen vermag 85).

Zur Rundfunkfreiheit gehören außerdem die von Art. 5 GG gewährleisteten Individualrechte, die für die Programmfreiheit schlechthin konstituierend sind 86):

- Die Informationsfreiheit aus Art. 5 (1) GG 87).
- Die Verbreitungs- und Kundgabefreiheit als Teil der Freiheit der Berichterstattung aus Art. 5 (1) GG 88).
- Die Freiheit, Meinungen und Wertungen zu äußern 89).
- Die Kunstfreiheit, aus Art. 5 (3) GG 90).
- Die Zensurfreiheit aus Art. 5 (1) 3 GG 91).

Diese Individualberechtigungen werden ergänzt durch die Gewährleistung eines freien Rundfunks in Gestalt einer institutionellen Garantie 92). Da der Rundfunk im Vorfeld der Staatswillensbildung und damit im politischen Raum angesiedelt ist 93), muß er einer Monopolisierung durch den Staat oder durch einzelne gesellschaftliche Machtgruppen entzogen sein 94), dies insbeson-

85) So auch die Aufzählung in BVerfGE 12, 205 (260); ähnlich auch der Programmauftrag des NDR, vgl. § 5 (1) NDR-StV.

86) So schon Leiling, in RuH 1953/54, 197, ebenso z.B. Krause-Ablaß, RuF 1971, 20 (24).

87) BVerfGE 12, 205 (260); vgl. Löffler, NJW 1964, 2277 (2278 R); Schmitz DöV 1969, S. 698 (800); Reissner, S. 18 f; Herrmann, Fernsehen, S. 91 ff.

88) Krause-Ablaß, Handbuch der Publizistik, S. 363, spricht von Rundfunkkommunikationsfreiheit; Lenz, JZ 1963, 338 (340); Peters, Zuständigkeit, S. 48.

89) Eingehend hierzu Herrmann, Fernsehen, S. 60 ff; Peters, Zuständigkeit, S. 47; Spanner, Fernsehstreit I, S. 361 Reissner, S. 18 und Stern, Finanzierung, S. 15; Schmitz, DöV 1969, 698 (700); Starck, Rundfunkfreiheit, S. 11; Stern-Finanzierung S.16 m.w.N.; Fritz, S. 63; 69; dagegen jedoch Ridder, Kirche-Staat-Rundfunk, S. 45 f; nach Kleinschmidt, S. 95, liegt Meinungsäußerung auch in der Auswahl der Sendungen und Kommentatoren.

90) Herrmann, Fernsehen, S. 94 ff. m.w.N.

91) Herrmann, Fernsehen, S. 78 ff. m.w.N.

92) Zur institutionellen Garantie der Rundfunk- im Vergleich zur Pressefreiheit, BVerfGE 35, 202 (222); BVerfGE 12, 205 (228) (259, 262); 31, 314 (326); ähnlich auch BVerfG DöV 1981, 625 (626); BVerwGE 39, 163 ff; Stern, Finanzierung, S. 27, 34; Stern-Bethge, Rundfunk, S. 43; Leisner, Werbefernsehen, S. 83; Kleinschmidt, S. 137; Bachof, Werbefernsehen, S. 28; Ipsen, Rundfunkgebühr, S. 76; ders. Mitbestimmung, S. 36; Krause-Ablaß, JZ 1962, 158 (160 R); ders. RuF 1963, 131 f; Reissner, S. 28; Schmidt, W., S. 86; Stock, AöR Bd. 104, (1979); 1 (44 f); gegen eine institutionelle Rundfunkfreiheit im Ergebnis: Ridder, Meinungsfreiheit, S. 270; ders. Kirche-Staat-Rundfunk, S. 41 ff; distanziert Herzog, MDHS, Art. 5 Rdnr. 12; gegen Art. 5 als Grundlage der institutionellen Rundfunkfreiheit Wufka, S. 46 ff, 73; ähnlich auch Lenz, JZ 1963, 340, 344. Zum unterschiedlichen Sprachgebrauch, vgl. Wufka, S. 38 mit Anm. 66; Herrmann, Fernsehen, S. 358 ff.

93) BVerfGE 20, 97 f.

94) BVerfGE 12, 205 (262); BVerfG DöV 1981, 625 (626); Hesse, S. 163, Stern-Bethge, Rundfunk, S. 45; Hoffmann-Riem, RuF 1979, 143 (144 f).

dere deshalb, weil im Bereich des Rundfunks aufgrund der besonderen technischen Situation und des "außergewöhnlich großen finanziellen Aufwands für die Veranstaltung von Rundfunkdarbietungen" 95) die Zahl der rundfunkbetreibenden Unternehmen notwendigerweise beschränkt bleiben muß 96). Aus der institutionellen Gewährleistung folgt, daß dem Staat Handlungs- und Unterlassungspflichten gegenüber diesem Massenkommunikationsmittel obliegen, die sog. Aktiv- und Passivfunktion 97) oder deutlicher, die Positiv- und Negativfunktion der institutionellen Garantie 98). Die Positiv- (oder Aktiv-)funktion verpflichtet den Staat als Gesetzgeber zu positivem Handeln, nämlich die Voraussetzungen für den Betrieb von Rundfunk zu schaffen, jegliche Einschränkung der Freiheit der Meinungsäußerung und Berichterstattung durch den Rundfunk seitens nichtstaatlicher Kräfte zu verhindern und dem Medium die Erfüllung seiner Aufgaben zu ermöglichen 99). Mit dieser Handlungspflicht des Staates korrespondiert der Anspruch der Rundfunkveranstalter auf Ausübung des Rundfunkbetriebes, auf Zuteilung oder Beibehaltung der Frequenzen 100) sowie auf Sicherung der wirtschaftlichen und finanziellen Grundlage des Rundfunkunternehmens 101). Aus der Negativ- (oder Passiv-)funktion der institutionellen Garantie folgt, daß der Staat reglementierende und kontrollierende Eingriffe in das Rundfunkwesen unterläßt 102) und nicht selbst (unmittelbar als Rundfunkver-

95) BVerfGE 12, 205 (261); bestätigend BVerfGE 31, 314 (326); auch beim Wegfall der technischen und finanziellen Prämissen sind durch Gesetz freiheitssichernde Vorkehrungen zu treffen im Sinne des Pluralismusgebots, vgl. BVerfG DöV 1981, 625 (626 f).

96) BVerfGE 12, 205 (261); ähnlich BVerfG DöV 1981, 625 (627).

97) Wufka, S. 68 ff; Peters, Zuständigkeit, S. 48, der allerdings eine institutionelle Garantie ablehnt; a.A.: Lenz, JZ 1963, 338 (340), der die Passivfunktion aus der Programmfreiheit ableitet; Scheuner, RuF 1955, 353 (355).

98) Ähnlich Stern, Finanzierung, S. 18.

99) Stern, Finanzierung, S. 19, 21, 27, 40 f; Peters, Zuständigkeit, S. 48; Fritz, S. 68; Hoffmann-Riem, RuF 1979, 143 (146); Breuer, Die Verwaltung 1977, 3 (16); BVerfG DöV 1981, 625 (626): "Materielle, organisatorische und Verfahrensregelungen (sind) erforderlich, die an der Aufgabe der Rundfunkfreiheit orientiert und deshalb geeignet sind zu bewirken, was Art. 5 Abs. 1 GG gewährleisten will".

100) Reissner, S. 81.

101) Rudolf, Zulässigkeit, S. 31; Ipsen, Rundfunkgebühr, S. 67 ff; Bachof, Werbefernsehen, S. 34; Wilkens, S. 187; Leisner, Werbefernsehen, S. 86; Stern, Finanzierung, S. 40 f., der allerdings eine Garantie des status quo verneint, S. 30; ebenso Ossenbühl, DLF, S. 15; Rudolf, Zulässigkeit, S. 29 ff.

102) Stern, Finanzierung, S. 28; Leisner, Werbefernsehen, S. 107.

anstalter tätig wird 103). Schutzzweck der Rundfunkfreiheit ist es, einen freien Prozeß der Meinungsbildung zu gewährleisten, der weder vom Staat noch einer gesellschaftliche Gruppe beherrscht wird 104).

Zeigt sich die Rundfunkfreiheit in ihrem Bezug auf den Rundfunk als Unternehmung als Gemengelage individueller und institutioneller Berechtigungen 105), so ist unter diesem Gesichtspunkt nur eine Seite der Rundfunkfreiheit beschrieben.

4.1.2 Individuelle Rundfunkfreiheit des Hörers und Zuschauers

Ist der Einzelne als Empfänger des Rundfunkprogramms angesprochen, so gibt Art. 5 (1) GG die grundgesetzliche Verortung des rundfunkbezogenen Rechtes des einzelnen Hörers und Zuschauers: die Freiheit, sich durch den Rundfunk ungehindert zu informieren. Die Informationsfreiheit, zu der die Empfangsfreiheit gehört 106), ist als Individualgrundrecht des Rezipienten Bestandteil der Rundfunkfreiheit 107). Sie bezieht somit den Adressaten des Rundfunkprogramms in den Schutzbereich dieses Grundrechts ein. Die Informationsfreiheit stellt sich insofern dar als Entsprechung zum medialen Grundrecht der Freiheit der Programmgestaltung und Programmdarbietung 108), soweit es sich um inländische Rundfunkprogramme handelt. Nur in dieser Hinsicht bedingen beide Grundfreiheiten einander, eine freie Information setzt die Freiheit voraus, beliebige Programme herzustellen und zu verbreiten, oder anders ausgedrückt, die Programmgestaltungsfreiheit zieht ihre Berechtigung aus der freien Information des

103) Scheuner, RuF 1955, 353 (364); BVerfGE 12, 206 (261 f); Mallmann, Fernsehstreit I, S. 262; zur staatlichen Funktionsverantwortung in bezug auf den Prozeß der Meinungsäußerung und -bildung durch den Rundfunk, vgl. Klein, H.H. Rundfunkfreiheit, S. 59 f. und deutlich BVerfG DöV 1981, 625 (626).

104) Schmidt, W., S. 85 f.

105) "Normative Bündelung" aller rundfunkbezogenen individuellen Berechtigungen aus dem Bereich der Meinungsfreiheit; vgl. Schmidt, W., S. 86 f., 92 f., 94. Stern-Bethge, Rundfunk, S. 43; Lerche, Rundfunkmonopol, S. 15, Lenz JZ, 1963, 339; ähnlich jüngst BVerfG DöV 1981, 625 (626).

106) Herrmann, Fernsehen, S. 159 f; Scholz, Löffler-Festschrift, S. 366.

107) Siehe auch Ipsen, Mitbestimmung, S. 34; Schmidt, W., S. 32, 76.

108) BVerfGE 12, 205 (260); Ipsen, Mitbestimmung, S. 35; Ossenbühl DLF, S. 8; ders. DöV 1972, 295; Schickedanz, BayVBl 1973 141 (144); Hoffmann-Riem, RuF 1979, 143 (144).

einzelnen Hörers und Zuschauers 109).

Sind diese ebenfalls unter dem Oberbegriff Rundfunkfreiheit zusammengefaßten Grundrechtsverbürgerungen grundsätzlich von der Verfassung anerkannt und damit die Rundfunkfreiheit in ihrer beschriebenen Komplexität selbst als Verfassungsprinzip, so liegt hierin das Kriterium für die Anforderungen an die Organisationsnorm, als deren Zusammenfassung sich die formelle Rundfunkfreiheit darstellt 110).

Den verschiedenen Komponenten der materiellen Rundfunkfreiheit muß die Organisation von Rundfunkveranstaltern gerecht werden, wenn sie im Einklang mit Art. 5 (1) 2 GG stehen soll, um insbesondere den Bürgern zur Verwirklichung ihrer individuellen Grundrechte zu dienen 111).

4.2 Prämissen der Rundfunkorganisation

Die Frage nach dem "Wie" innerer Organisation von Rundfunkunternehmen hat auszugehen vom kommunikationspolitischen Leitbild des Verfassungsgebers - "publizistische Vielfalt, Unabhängigkeit der Informationsübermittlung und Meinungsbildung von staatlicher Bevormundung einerseits und wirtschaftlicher sowie politischer Macht andererseits" 112) - und von den Prämissen der Technik, der durch sie bedingten Besonderheit des Rundfunks gegenüber anderen Medien sowie vom Erfordernis des finanziellen und wirtschaftlichen Aufwandes, den ein Rundfunkunternehmen verlangt 113).

4.2.1 Technische Voraussetzungen

Was die gegenwärtige technische Situation betrifft, so ist sie nach wie vor geprägt von einem akuten Mangel an Frequenzen für

109) Vgl. ähnlich auch Ossenbühl DLF, S. 10 f: individuelle Informationsfreiheit als Voraussetzung für eine freie Bildung von Meinungen, die ihrerseits Voraussetzung für die Meinungsfreiheit ist, diese drei Freiheitssektoren ermöglicht die Rundfunkfreiheit in ihrer Ausprägung als Programmfreiheit. A.A., Jarass, S. 258 ff., 261 f, der ein Grundrecht der Rundfunkfreiheit für die Rezipienten verneint, weil das individuelle Freiheitsrecht nur den Unternehmern und den Medienmitarbeitern zusteht; zur Verklammerung von Medienfreiheit und Publikumsfreiheit, Scholz, Löffler-Festschrift, S. 366 ff.

110) Wufka, S. 34; Berendes, S. 49 f., 65.

111) BVerfGE 31, 314 (325).

112) Lange, Bernd-Peter, S. 30.

113) BVerfGE 12, 205 (261 f.); 31, 314 (326); von diesen Prämissen Abstand nehmend BVerfG, DöV 1981, 625 (626 f).

beliebig viele Rundfunksender 114), so daß die Veranstaltung und der Betrieb von Rundfunk nur durch eine begrenzte Anzahl von Rundfunkunternehmen wahrgenommen und nicht dem freien Wettbewerb und Zugriff interessierter Kräfte überlassen werden kann 115).

4.2.2 Eigenart des Rundfunks als funktechnisches Medium

Ungeachtet dessen, ob sich die aktuellen technischen Voraussetzungen derart ändern werden, daß eine größere Anzahl von Sendemöglichkeiten als gegenwärtig vorhanden sein wird, werden die für den Rundfunkbetrieb erforderlichen Frequenzen nicht in dem Umfang zur Verfügung stehen, daß theoretisch jeder interessierte Bürger die Zuteilung einer Funkwelle verlangen kann 116). Die Zugangsmöglichkeiten werden nicht in dem Ausmaß vorhanden sein, daß ein Gemeingebrauch an Funkwellen möglich wäre im Unterschied zur Presse, bei der der Zugang nicht durch technische Beschränkungen determiniert ist und geregelt werden muß 117). Auch die technisch bedingte Besonderheit des Rundfunks hinsichtlich seiner Wirkung auf die Empfänger ist maßgebend für die innere Organisation eines Rundfunkunternehmens. Zu erwähnen sind die Machtintensität und Suggestivkraft des Mediums und die besonderen Wahrnehmungsbedingungen im Vergleich zur Presse wie z.B. der Aktualitätsvorsprung, der Gleichzeitigkeitsaspekt und der Glaubwürdigkeitsvorzug 118). Diese Eigenart, die sich in der Wirkung auf die Rezipienten ausprägt, macht den Rundfunk wegen der Möglichkeiten der Meinungsbeeinflussung wich-

114) Die tatsächliche Frequenz-Situation hat sich bis in die Gegenwart nicht verändert, vgl. z.B. BVerwGE 39, 159 (165f); ferner hierzu Lieb, S. 203; Berendes, S. 54 m.w.N.; Badura, Bindungen S. 56 f., Hoffmann-Riem, RuF 1979, 148 (149) m.w.N.; a.A. z.B. Klein, H.H. S., 1 ff.

115) BVerfGE 12, 205 (261 ff); 31, 314 (325); BVerfG DöV 1981, 625 (626), BVerwGE 39, 159 (161); Berendes, S. 66; ferner Stern-Bethge, Rundfunk, S. 47 f; zum funktechnischen status quo siehe auch Schwandt, DöV 1972, 702; Zwischenbericht der Bundesregierung, BT-Drucks, VI, 692 vom 27.4.1970, S. 5, Punkte 10 und 11; a.A.: Rudolf, Zulässigkeit, S. 63; Werner Weber, Forsthoff-Festschrift, S. 477 ff, 486; Demme, S. 41 ff; Grund, DVBl 1969, 185 f. Was die durch die Einführung des Kabelfernsehens gegebenen Möglichkeiten der Erweiterung der Zugangschancen betrifft, vgl. hierzu insbes. Lieb, S. 176 ff, so würde wegen der hohen Investitionskosten für die Studiotechnik und die Verteilernetze der Kreis der Rundfunkveranstalter nach wie vor klein bleiben, vgl. Lieb, S. 215. Auch die Gerichtspraxis geht bisher noch von einer unveränderten technischen Situation aus, vgl. BVerwGE 39, 159 (165); Bay.VerfGH 30 II 78; OVG Münster, DVBl 1976, 207 (210); BVerfG DöV 1981, 625 (626 f).

116) Siehe Berendes, S. 55; BVerwGE 39, 159, 165; zweifelnd auch BVerfG DöV 1981, 625 (626f).

117) Berendes, S. 55 f.

118) Vgl. Herrmann, Fernsehen, S. 230 ff; insbesondere S. 232, 234, ferner Lieb, S. 217 ff.

tiger und gefährlicher als die anderen Medien 119)). Dies muß sich folglich dahin auswirken, daß die Binnenstruktur nicht ohne weiteres der Organisation von Presse- und Filmunternehmen entsprechen kann 120)).

4.2.3 Finanzieller und wirtschaftlicher Aufwand eines Rundfunkbetriebes

Die dritte Prämisse, die die innere Organisation eines Rundfunkveranstalters bestimmt, liegt im finanziellen und wirtschaftlichen Aufwand, den der Betrieb von Rundfunk verlangt und der entsprechenden Anforderungen an die Leistungsfähigkeit eines potentiellen Veranstalters von Rundfunksendungen stellt 121)). Dies hat ebenfalls aber zur Folge, daß nur wenige Rundfunkunternehmen betrieben werden können. Im Hinblick auf die Verknüpfung von technischer und finanzieller Prämisse 122)) werden auch bei einer Erweiterung des Frequenzenangebotes letztlich die finanz- und wirtschaftskräftigen Unternehmer - einzelne oder Interessengruppen - die Zugangsmöglichkeit ausnutzen 123)), was dazu führen könnte, daß die wirtschaftlich schwächeren Interessengruppen faktisch von diesem Angebot nicht Gebrauch machen können, auch wenn sie willens und interessiert sind, an der öffentlichen Meinungsbildung mit Hilfe dieses Mediums mitzuwirken 124)).

Auch aus finanziellen-wirtschaftlichen Gründen wird deshalb selbst bei einer Verbesserung der funktechnischen Situation die Zahl der tatsächlichen Rundfunkunternehmen verhältnismäßig gering bleiben 125)).

-
- 119) Vgl. BVerfGE 31, 314 (315 ff.); BVerfG, DöV 1981, 625 (627), Stern, Aspekte, S. 43; ders. Finanzierung, S. 35; Werner Weber, NWDR-Denkschrift, S. 63; Krause-Ablaß, Zuständigkeit, S. 92 ff. Zur Macht des Rundfunks vgl. auch Lange, Löffler-Festschrift, S. 213 f; Lücke, DVBl 1977, 978 (980 mit w. Nachw. in Anm. 61 und Hinweis auf Umfrageergebnisse Anm. 66).
- 120) Lerche, Rundfunkmonopol, S. 45 f., der darauf hinweist, daß das Fernsehurteil aus dem Jahre 1961 nicht als clausula rebus sic stantibus zu verstehen ist, sondern auf diesen Unterschied insbesondere zur Presse abstellt; ähnlich auch Scholz, JuS 1974, 299 (300, 305); Stern-Bethge, Rundfunk, S. 47, 49; Lieb, S. 216; Schmitz, DöV 1969, 699 R; Wenzel, S. 20 f.
- 121) BVerfGE 12, 205 (261); 31, 314 (326); ähnlich auch BVerfG, DöV 1981, 625 (626f); Stern-Bethge, Rundfunk, S. 49; Lieb, S. 204, 215; skeptisch gegenüber dem Finanzierungsargument Herzog in MDHS, Art. 5, Rdnr. 221 ff; in der Ablehnung weitergehend Rudolf, Zulässigkeit, S. 63 f; Scholz, JuS 1974, S. 99 (305).
- 122) In diesem Sinne auch Lieb, S. 204.
- 123) Auf diese Gefahr weist deutlich hin BVerfG, DöV 1981, 625 (626f); ähnlich auch Stern-Bethge, Rundfunk, S. 49; Lieb, S. 204, 215.
- 124) Herzog, MDHS, Art. 5 Rdnr. 231 f.; Stern-Bethge, S. 49; BVerwGE 29, 159 (167).
- 125) Auf eine nur theoretisch vorhandene Verbesserung der Zugangsmöglichkeiten kommt es allein nicht an, siehe hierzu Lieb, 204; BVerwGE 39, 159 (161); Stern-Bethge, Rundfunk, S. 49; a.A.: Krause-Ablaß, DöV 1972, 392.

4.3 Organisationsdirektiven aus Art. 5 (1) GG

Für die Verwirklichung der materiellen Rundfunkfreiheit muß es unter Berücksichtigung der unter Punkt 4.2 aufgeführten Prämissen darauf ankommen, wie ein Rundfunkunternehmen organisiert sein muß, um den Anforderungen der Art. 5 (1) 1 u. 2 GG zu entsprechen. Gefragt ist nach den Organisationsgrundsätzen, nach den Organisationsdirektiven, als deren Zusammenfassung sich die formelle Rundfunkfreiheit darstellt 126).

Den verschiedenen Komponenten der materiellen Rundfunkfreiheit muß die Organisation von Rundfunkveranstaltern gerecht werden, wenn sie im Einklang mit Art. 5 (1) 2 GG stehen soll.

4.3.1 Staatsfreiheit des Rundfunks

Wegen der überragenden Bedeutung des Rundfunks für die öffentliche Meinung darf dieses Medium weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert werden 127). Der Rundfunk darf weder staatlich gelenkt sein, noch in unmittelbarer Staatsverwaltung als staatliches Unternehmen, wenn auch mit sachlich unabhängigen Organen betrieben werden 128). Aus Art. 5 (1) GG folgt für den Rundfunk das Verbot einer reinen oder dominierenden Staatsverwaltung und das Gebot einer ausgewogenen Selbst- oder Mitverwaltung der meinungsbildenden Gruppen der Gesellschaft 129).

Jede Art von Organisation eines Rundfunkunternehmens unterliegt diesem Gebot der Staatsfreiheit. Sie muß demnach so strukturiert sein, daß auch eine mittelbare Beherrschung durch staatliche Organe ausgeschlossen ist und deren Vertreter nicht eine das Programm bestimmende Mehrheit innerhalb des Rundfunkbetrie-

126) Vgl. Wufka, S. 34; Berendes, S. 49 f.; 65; Ossenbühl DöV 1972, 295.

127) BVerfGE 12, 205 (262 ff); deutlich BVerfG DöV 1981, 625 (626 f).

128) So aber Bettermann, DVBl 1963, 41 (43 R); Dagoglou, Der Private, S. 76; Spanner, Fernsehstreit II, S. 221; ähnlich auch Herzog, MDHS, Art. 5 Rdnr. 213; a.A.: aber mit dem Hinweis darauf, daß der Staat als nicht objektiver und neutraler Verwalter des Gemeinwohls wegen der weitgehenden Identifikation der Parteien nicht in Betracht kommt, Berendes, S. 68 f; ähnlich auch BVerfGE 12, 205 (263); 31, 314 (337, 340); Herrmann AöR Bd. 90, 1965, 298; ders. Fernsehen, S. 257, modifizierend, wenn das staatliche Rundfunkunternehmen eines von vielen ist; Fuhr, ZDF-StV, S. 34; Wenzel, S. 64 ff; Wufka, S. 95, der sich gegen einen Parlamentsrundfunkbetrieb ausspricht, S. 98; so auch Stern-Bethge, Rundfunk, S. 43, Anm. 96.

129) Breuer, Die Verwaltung 1977, 3 (14).

bes bilden können 130).

4.3.2 Pluralistische Binnenorganisation -

Die Prämissen der Technik und der daraus resultierenden Besonderheit des Mediums Rundfunk, des hohen finanziellen und wirtschaftlichen Aufwandes und das Gebot der Staatsfreiheit stellen somit die Bedingungen, denen eine funktionsgerechte Binnenorganisation unterliegt und deren Zweck es sein muß, die materielle Rundfunkfreiheit zu gewährleisten 131). Wenn wegen dieser Prämissen der Rundfunk nicht in Abhängigkeit von Einzelpersonen oder einzelnen Interessengruppen geraten darf, läßt sich die Rundfunkfreiheit folglich dadurch verwirklichen, daß die verschiedenen, für die öffentliche Meinungsbildung relevanten gesellschaftlichen Kräfte "Herren" des Rundfunks sind 132). Dies ist dann der Fall, wenn die Mitwirkung dieser gesellschaftlichen Kräfte in den Lenkungsorganen eines Rundfunkunternehmens gesichert ist und deren Interessen im Gesamtprogramm Berücksichtigung finden, was angesichts der Vielzahl der in Frage kommenden Gruppen ein Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit und Sachlichkeit des Programms 133) verlangt. Verfassungskonform ist der freiheitliche, neutrale und plurale Rundfunk 134). Ein in öffentlich- oder privatrechtlicher Form betriebenes Rundfunkunternehmen muß daher in seiner inneren Organisation und im ausgestrahlten Programm den Gruppenpluralismus verwirklichen und sichtbar machen, um den im Hinblick auf die öffentliche Meinungsbildung geforderten "offenen Meinungsmarkt" 135) im Ausgleich

130) Weitergehend Wufka, S. 96, der bereits eine Organwillensbeeinflussende Repräsentation der Regierung in den Rundfunkorganen für verfassungsrechtlich unzulässig hält; grundsätzlich gegen eine Beteiligung von Regierungsvertretern Kraus-Ablaß, JZ 1962, 158 (160); Wilkens, S. 124; K.J. Schneider, S. 77; Schlie in Hörfunk, Fernsehen, Demokratie, S. 54 f. zum Prinzip der Staatsfreiheit vgl. auch Klein H.H., Rundfunkfreiheit, S. 51-53.

131) "Ohne weitere organisatorische Regelung läßt sich die Rundfunkfreiheit als institutionelle Garantie wohl kaum realisieren", Lerche, Rundfunkorganisation, S. 70, Schlie, in Hörfunk, Fernsehen, Demokratie, S. 54.

132) BVerfGE 31, 314 (340); Zöllner, S. 127; "Der Rundfunkrat repräsentiert die wirklichen Eigentümer des Rundfunks".

133) BVerfGE 12, 205 (262 f.); 31, 314 (341); BVerfG DöV 1981, 625 (626 f.).

134) Scholz, JuS 1974, 299 (303 L); zum Pluralismusprinzip als "situationsunabhängigem Verfassungsgebot für die Kommunikationsstruktur", Klein, H.H. Rundfunkfreiheit, S. 53 ff; Schmidt, W., S. 98, der das Pluralismusprinzip grundsätzlich für geeignet hält, einen staatlich gelenkten Rundfunk zu verhindern; ähnlich auch Badura, Bindungen, S. 61; zur "Festschreibung" des Integrationsprinzips in Art. 5 (1) GG vgl. Stock, Koordinationsrundfunk, S. 135.

135) BVerfGE 12, 205 (261 f.); Berendes, S. 70 f.

zwischen den staatlichen und gesellschaftlichen Mächten einerseits und zwischen diesen selbst andererseits herzustellen 136).

In der Beteiligung der gesellschaftlichen, relevanten Kräfte und Gruppen kommt der von der Verfassung gewollte Zustand der freien öffentlichen Meinung zur Geltung, der gegenüber staatlichen, politischen und wirtschaftlichen Machtinteressen "stabilisiert werden muß" 137).

Dies kann nur dann geschehen, wenn die als für die Kollegialorgane Rundfunk-/Fernsehrat und Verwaltungsrat vertretungswürdig anerkannten Interessen dort zur Geltung gebracht werden und in den für die Funktionsfähigkeit der Kontrollorgane notwendigen Kompromiß einmünden können 138). Aus den einschlägigen Urteilen des BVerfG 139) ist zu folgern, daß das Organisationsprinzip des Pluralismus für sämtliche anstaltsinternen Kontrollorgane zu gelten hat, also auch für Gremien wie die Verwaltungsräte 140).

Die Organisationsstruktur muß Funktionsunfähigkeit von Kollegialorganen wie den Rundfunk- und Verwaltungsräten weitestgehend ausschließen und gewährleisten, daß sich die verschiedenen gesellschaftlichen Kräfte nicht gegenseitig blockieren. Der personellen Zusammensetzung kommt daher besonders Gewicht zu 141). Wenn nur wenige gesellschaftliche Interessen im Rundfunkrat vertreten sind oder seine Mitglieder etwa nur zwei verschiedenen Richtungen angehören, kann dies zur Funktionsunfähigkeit des Organs führen 142).

Daraus folgt, daß nicht eine lediglich formal-pluralistische Konstruktion der Rundfunk- und Fernsehräte und auch der Verwaltungsräte das Verfassungsprinzip der Rundfunkfreiheit zu verwirklichen vermag, sondern allein die Organisationsstruktur,

-
- 136) Badura, Bindungen, S. 61; deutlich auch BVerfG DöV 1981, 625 (626 f.).
- 137) Berendes, S. 71; Wufka, S. 93; Stern-Bethge, Rundfunk, S. 44; Ipsen, Mitbestimmung, S. 66; Schlaich, S. 86 ff; Breuer, Die Verwaltung, 1977, 3 (16).
- 138) Vgl. zum Kompromiß als dem Ausgleich gesellschaftlicher Interessen Wittkämper, S. 44 ff, 117; Wufka, S. 88 f.
- 139) BVerfG (12, 205 (262 f); 31, 314 (327 f); BVerfG DöV 1981 625 (626 f.).
- 140) So auch Bethge, Reorganisation, S. 28 f., 31, 33; Ipsen, Mitbestimmung, S. 44; Michel-Bericht, Südwestkommission, S. 202. Auch der Verwaltungsrat muß in seiner Struktur das Pluralismusprinzip erkennen lassen. Hoffmann-Riem, RuF 1978, 111 (122); ähnlich auch Bethge Reorganisation, S. 52, 57, der für den VR ein Mindestmaß pluralistischer Repräsentation fordert.
- 141) Lerche, Rundfunkorganisation, S. 70.
- 142) Vgl. etwa die Blockierung des alten NDR-Verwaltungsrates 1974, die zur Funktionsunfähigkeit dieses Organs führte, BVerwGE 54, 29 (31, 37 ff, 46 f.).

die auch die Funktionsfähigkeit der Aufsichtsorgane gewährleistet 143).

Das Gebot pluraler Binnenstruktur eines Rundfunkunternehmens, d.h., die organisatorisch gesicherte Beteiligung aller bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen 144) läßt sich nicht nur aus Art. 5 GG ableiten, sondern auch aus Art. 21 (1) 1 GG. Diese Norm sichert nicht nur den Parteien die Mitwirkung an der Vorformung der politischen Willensbildung, sie setzt auch die Beteiligung anderer Faktoren voraus. Dies folgt aus der Formulierung "Mit-Wirken" 145). Zu diesen Faktoren gehören insbesondere die gesellschaftlichen und weltanschaulichen Kräfte, das sind die Interessenverbände und Religionsgemeinschaften 146). Da durch den Rundfunk als Faktor öffentlicher Meinung 147) auch auf die politische Willensbildung Einfluß genommen wird, muß folglich den an der Vorformung mitwirkenden Faktoren, d.h. hier, den bedeutenden gesellschaftlichen Gruppen der Zugang zu diesem Medium offenstehen.

- Verwirklichung des Integrationsprinzips durch Berücksichtigung der bedeutsamen gesellschaftlichen Gruppen und durch Anerkennung ihrer Beteiligungsansprüche:

Ist das Organisationsprinzip der Beteiligung bedeutsamer gesellschaftlicher Gruppen an der Zusammensetzung der Kollegialorgane als Essentiale der formellen Rundfunkfreiheit vom Bundesver-

-
- 143) Kritisch zur Funktionsfähigkeit der vorhandenen Rundfunkräte Herzog, MDHS, Art. 5, Rdnr. 227 f, der diese jedoch für ein wesentliches Erfordernis einer verfassungsgemäßen Organisationsstruktur der Rundfunkanstalten hält, vgl. ders. ebenda, Rdnr. 229; ähnlich kritisch auch Klein H.H. Rundfunkfreiheit, S. 22; Starck, Löffler-Festschrift, S. 386.
- 144) BVerfGE 12, 205 (262 f); "alle maßgeblichen gesellschaftlichen Gruppen und Richtungen" BVerfG DöV 1981, 625 (627).
- 145) BVerfGE 20, 56 (114); Wufka, S. 92; Wittkämper, S. 133; Klein, DöV 1967, 619; Maunz, MDHS, Art. 21, Rdnr. 36 mit Anm. 7 und weiteren Nachweisen; a.A.: Herrmann, Fernsehen, S. 375, Anm. 19.
- 146) BVerfGE 12, 205 (261); BVerfG DöV 1981, 625 (629).
- 147) BVerfGE 12, 205 (261); 31, 314 (326); BVerfG DöV 1981, 625 (626); z.B. Krause-Ablaß, Zuständigkeit, S. 1 ff.
- 148) OVG-Lüneburg 1978, S. 36 ff.; im Ergebnis zustimmend Stock AöR Bd. 104 (1979) 1 (51), ähnlich schon Ridder, Kirche - Staat - Rundfunk, S. 58, 52; gegen einen allgemeinen Beteiligungsanspruch z.B. der Kirchen, Kewenig, S. 85, 87, der in der Vertretung der gesellschaftlichen Gruppen in den Kollegialorganen nur einen Reflex der Institution Rundfunkfreiheit und keinen subjektiven, von Art. 5 (1) 2 GG gedeckten Gruppen-Anspruch sieht; wie Kewenig auch Hoffmann-Riem, RuF 1979, 143 (157 f), Kewenig DöV 1979, 170 (175 l); Starck, Löffler-Festschrift, S. 384.

verfassungsgericht anerkannt und insofern von Art. 5 (1) 2 GG als Organisationsdirektive mitumfaßt, so liegt es nahe, daraus ein subjektives Recht der relevanten Gruppen und Kräfte auf Beteiligung herzuleiten 148).

Erstmals wurde 1978 ein derartiges subjektives-öffentliches Recht einer gesellschaftlichen Gruppe, wenigstens an dem Verfahren beteiligt zu werden, das zur personellen Zusammensetzung der Aufsichtsgremien führt, auf der Grundlage von Art. 5 (1) 2 GG durch das OVG-Lüneburg zuerkannt. Nach Auffassung des Gerichts wird dieses Beteiligungsrecht von der Gruppe aus eigenem Interesse - dem der von ihr repräsentierten Bevölkerungsteile - und stellvertretend für den einzelnen Bürger ausgeübt, dem es aufgrund der für den Rundfunk geltenden Sondersituation verwehrt ist, unmittelbar selbst im Rundfunk mitzuwirken 149).

Es kann dahingestellt bleiben, ob die bedeutsamen gesellschaftlichen Gruppen stellvertretend oder ausschließlich in eigenem Interesse einen Beteiligungsanspruch geltend machen können, denn das pluralistische Organisationsprinzip würde zur Leerformel, wenn nicht den relevanten gesellschaftlichen Gruppen die Möglichkeit gegeben würde, bei Verletzung dieses Grundsatzes und Ausschluß vom Besetzungsverfahren den Beteiligungsanspruch einzuklagen 150).

- Verwirklichung des Integrationsprinzips durch Berücksichtigung der politischen Parteien:

Unter den gesellschaftlichen Gruppen nehmen die politischen Parteien eine Sonderstellung ein, die in ihrer Bedeutung für die Konstituierung der Legislative und die Kreation der Exekutive begründet ist, was im Hinblick auf das Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks eine Mitwirkung in den Rundfunkorganen fraglich erscheinen lassen könnte. Als einzigen gesellschaftlichen Kräften eröffnet sich den Parteien die Möglichkeit, durch die Mandatsträger in den von der Verfassung garantierten Staatsorganen Macht auszuüben. Aus dieser Sicht erklärt sich auch die vom Bundesverfassungsgericht vorgenommene Bewertung der Parteien als "verfassungsrechtliche Institutionen" 151) oder "Faktoren des Verfassungslebens" 152). Ungeachtet dieser Zielrich-

148) Siehe Anm. auf Seite 26 der Arbeit.

149) OVG-Lüneburg 1978, S. 37 f; Starck, Löffler-Festschrift, S. 387, der sogar einen subjektiv-rechtlichen Anspruch der Kirche auf einen Sitz im Rundfunkrat bejaht; ablehnend, Kewenig, S. 87; Hoffmann-Riem, RuF 1979, 143 (158).

150) So Lücke DVBl 1977, 978 (983), der das Beteiligungsrecht aus dem Grundrecht der Gruppen zur Gründung eigener Rundfunkunternehmen herleitet; ähnlich auch Starck, Löffler-Festschrift, S. 384 f.

151) BVerfGE 24, 260 (264).

152) BVerfGE 1, 208 (227).

tung - Mitwirkung in den Staatsorganen - bleiben sie jedoch im gesellschaftlichen Raum verwurzelt 153) und an der Bildung der öffentlichen Meinung beteiligt 154). Sie haben die verfassungsrechtlich sanktionierte Funktion von Zwischengliedern zwischen dem Volk und den Staatsorganen, sind jedoch selbst nicht Staatsorgane 155), auch wenn sie hinter der Legislative und Exekutive stehen 156).

Da die Mitwirkung der Parteien somit nicht mit dem Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks kollidiert, ist ihre organisatorisch berücksichtigte Beteiligung insbesondere auch im Hinblick auf das aus Art. 5, 1 (2) GG abgeleitete Pluralitätsgebot verfassungsrechtlich geboten 157). Im übrigen rechtfertigt sich ihre Berücksichtigung auch aus Art. 21 (1) 1 GG, wonach ihnen Mitwirkungsfunktionen in bezug auf die Vorformung der politischen Willensbildung eingeräumt und sie ausdrücklich gegenüber anderen Faktoren herausgehoben sind 158).

- Verwirklichung des Integrationsprinzips durch Berücksichtigung von Vertretern von Staatsorganen:

Das Gebot der Staatsfreiheit verlangt einen von den Staatsorganen unabhängigen Rundfunkbetrieb, weshalb auch eine Mitwirkung von Staatsvertretern in den Kontrollorganen fraglich sein könnte. Unter dem Gesichtspunkt, daß der Staat seiner Natur nach kein besonderes Gruppeninteresse verkörpert und auch nicht zu den gesellschaftlichen Ständen gehört, wäre ein Ausschluß von Regierungs- oder Parlamentsvertretern gerechtfertigt 159). Hierbei bliebe außer Betracht, daß Art. 5 (1) 2 GG den gesellschaftlichen Gruppen keinen Anspruch auf die ausschließliche Beteiligung in den Rundfunkunternehmen einräumt 160), sondern

153) BVerfGE 20, 56 (101); "herausragende gesellschaftliche Intermediärgewalten" Bethge, Reorganisation, S. 91.

154) Wufka, S. 97.

155) BVerfGE 20, 56 (101).

156) Weber Werner, Spannungen, S. 45,

157) Wufka, S. 97; Herrmann, Fernsehen, S. 328; Rass/Wittig, Kontroversen, S. 84 f., Schmidt H., Mitbestimmung, S. 211 f.; Starck, Rundfunkfreiheit, S. 36 f.; Hoffmann-Riem, RB-G, S. 47; Bethge, Reorganisation, S. 91; ablehnend v. Pestalozza, ZRP 1979, 25 (27): "Die politischen Parteien sind keine gesellschaftlich relevanten Gruppen i.S.d. BVerfG, weil sie als Verfassungsorgane näher beim Staat stehen".

158) Wufka, S. 98.

159) Krause-Ablaß, JZ 1962, 160 L; ders. RuF 1962, 116; K.J. Schneider, S. 77; Wufka, S. 96; Scheele, S. 109 f; Starck, Rundfunkfreiheit, S. 15 f., 18 f, 24.

160) Berendes, S. 71, ähnlich auch Mallmann, Rechtsaufsicht, S. 79, 111.

das plurale Organisationsprinzip dem Ausgleich zwischen den verschiedenen Meinungsbildungsfaktoren zu dienen hat, zu denen auch der Staat und seine Organe gehören 161). Art. 5 (1) 2 GG untersagt nicht jedweden, sondern nur einen beherrschenden staatlichen Einfluß 162). Daher kann auch den Vertretern des Staates, Mitgliedern von Legislative und Exekutive, ein angemessener Anteil in der Organisation der Rundfunkunternehmen einräumt werden, ohne daß ein Verstoß gegen die Rundfunkfreiheit vorliegt 163).

4.3.3 Interessen- und Meinungsausgleich durch allgemeinverbindliche Programmgrundsätze

Die organisatorische Beteiligung der gesellschaftlich bedeutsamen, der politischen und weltanschaulichen Kräfte führt jedoch faktisch nicht immer zu einem Ausgleich des "Meinungsmarktes" im Rundfunk 164), der ein verfassungskonformes Rundfunkprogramm gewährleisten könnte. Es sind daher vom verfassungsrechtlich verpflichteten Gesetzgeber zusätzlich allgemein-verbindliche, sachliche Grundsätze aufzustellen, die ein Mindestmaß an Ausgewogenheit, Objektivität und Neutralität sichern 165). In seiner Gesamtheit muß das Rundfunkprogramm nach diesen Richtlinien gestaltet sein, damit die durch die verschiedenen, in die Organisationen integrierten Kräfte verkörperte Meinungsvielfalt zum Ausdruck gebracht wird 166). Grundlage dieser Neutralitätspflicht des Rundfunks ist ebenfalls Art. 5 (1) 2 GG 167).

161) Berendes, S. 72.

162) BVerfGE 12, 205 (263); BVerfG DöV 1981, 625 (626), Herrmann, Fernsehen, S. 237.

163) BVerfGE 12, 205 (263); Stern- Bethge, Rundfunk S. 50; Lenz, JZ 1963, 347 I; Schlaich, S. 90 f; Berendes, S. 72; Mallmann, Rechtsaufsicht, S. 79, 111, er kritisiert jedoch, daß der Anteil der Staatsvertreter nicht festgelegt worden ist, vgl. ders. S. 79 m. Anm. 242; vgl. auch Bethge, Reorganisation, S. 57, bezogen auf die Mitwirkung im Verwaltungsrat.

164) Berendes, S. 72.

165) BVerfGE 12, 205 (261 f); 31, 314 (327) unter Erwähnung von § 3 HR-G und § 3 des damals gültigen NDR-StV, die einen entsprechenden Programmauftrag enthalten.

166) Berendes, S. 72.

167) Wenzel, S. 76; eingehend Herrmann, Fernsehen, S. 323-327.

ZWEITER TEIL: Die Funktion der Rundfunk- und Fernsehräte und der Verwaltungsräte als Vertreter von Gruppen und Interessen der Allgemeinheit - Verwirklichung der formellen Rundfunkfreiheit.

Die Kenntnis des westdeutschen Rundfunksystems, dessen prinzipielle Verfassungsmäßigkeit das Bundesverfassungsgericht anerkannt hat 1), berechtigt zunächst zu der Frage, ob der mit dem Integrationsmodell verfolgte Zweck tatsächlich erreicht ist, eine Rundfunkordnung zu schaffen, die dem Einfluß der Gesellschaft und nicht dem staatlicher Organe wie Regierungen oder Parlamenten unterliegt, und in der die gesellschaftlichen Interessen sowohl durch die Organisation des Rundfunkveranstalters als auch durch Darstellung im Programm zur Geltung gebracht werden können.

Es geht hierbei insbesondere darum, ob die einschlägigen Bestimmungen des Rundfunkrechts konkretisiertes Verfassungsrecht sind 2).

Was die Berücksichtigung gesellschaftlicher Interessen durch die Beteiligung von Gruppenvertretern an den Aufsichtsorganen betrifft, so ist das Augenmerk zunächst auf die Rundfunkräte bzw. den Fernsehrat der Landesrundfunkanstalten und der Anstalten des Bundes, beim WDR auf den Programmbeirat, dann auf die Verwaltungsräte zu richten.

Ausgehend von einer Analyse der einschlägigen Gesetzesvorschriften soll im folgenden geprüft werden, nach welchem Prinzip diese Kollegialorgane gebildet werden, und welche Grundsätze für die Zuweisung ihrer allgemeinen Funktionen, nicht ihrer besonderen Aufgaben, ausschlaggebend waren; schließlich, ob mit diesen Gremien die Gesellschaft tatsächlich über die Instrumente verfügt, die ihr Einfluß und Mitwirkung in den Rundfunkanstalten ermöglichen, wie dies das vom Bundesverfassungsgericht aus Art. 5 (1) GG abgeleitete Organisationsprinzip verlangt.

Des weiteren soll untersucht werden, ob die Vertreter in den Gremien legitimiert sind, Interessen der Allgemeinheit wahrzunehmen, und wie sich eine derartige Legitimation im gesellschaftlichen Bereich verwirklichen läßt.

1) BVerfGE 12, 205 (261 ff); 31, 314 (328); BVerfG, DöV 1981 625 (627).

2) Bethge, Reorganisation, S. 13.

1. Kapitel: Die Aufgaben der Rundfunk- und Verwaltungsräte und des ZDF-Fernsehrates sowie ihrer Mitglieder

1. Rundfunk- und Fernsehräte

Bei dem folgenden Vergleich einzelner Vorschriften der Rundfunkgesetze und -staatsverträge soll insbesondere die Zusammensetzung des Rundfunkrats/Fernsehrats/Programmbeirats, die allgemeine Aufgabe seiner Mitglieder sowie ihre Abhängigkeit von den entsendungs- oder wahlberechtigten Gruppen erörtert werden.

1.1 Die Aufgaben der Rundfunk-/Fernsehratsmitglieder:

Vertreter von Sonderinteressen

Ein Vergleich der die Entsendung oder Wahl der Rundfunk- und Fernsehratsmitglieder regelnden Vorschriften ergibt, daß sich die an anderer Stelle 3) vorgenommene Unterscheidung zwischen Anstalten mit einem pluralistischen Rundfunkrat i.e.S. und i.w.S. und Anstalten mit einem staatlich-politischen Rundfunkrat auch auf die Zuordnung der Rundfunkratsmitglieder zu den entsendungs- oder wahlberechtigten Stellen auswirkt.

Sowohl bei den Anstalten, bei denen den gesellschaftlichen Gruppen ein unmittelbares Entsendungsrecht zusteht - Anstalten mit pluralistischem Rundfunkrat i.e.S.: BR, HR, NDR, RB, SDR, SWF - als auch bei den Anstalten, bei denen die Gruppen Persönlichkeiten benennen oder vorschlagen dürfen - Anstalten mit pluralistischem Rundfunkrat i.w.S.: SFB, ZDF - werden die einzelnen aufgeführten politischen, weltanschaulichen, wirtschaftlichen und sonstigen gesellschaftlichen Gruppen von den von ihnen bestimmten Rundfunkratsmitgliedern "vertreten" 4). Der NDR-StV 1980 verwendet in § 17 nicht den Begriff des Gruppenvertreters. Das unmittelbare Entsendungsrecht der Gruppen rechtfertigt es jedoch, die jeweils ihnen zuzurechnenden Rundfunkratsmitglieder als deren Vertreter anzusehen 5).

3) Siehe oben S. 7, 9, 13 ff. der Arbeit.

4) Vgl. insbes. den Wortlaut in Art. 6 (2) BR-G; § 5 (2) HR-G; § 5 (3) RB-G; § 4 (2) SDR-S; § 11 (1) SWF-S; § 6 (3) SFB-S; § 14 (1) c-r ZDF-StV. Eine eingehende Definition des Vertreterbegriffs im Sinne eines Interessenvertreters gibt außerdem Ziff. 1 der Gemeinsamen Erklärung der Landesregierungen von Württemberg-Baden, Württemberg-Hohenzollern und von Rheinland-Pfalz vom 10. Oktober 1951, abgedr. bei Lehr/Berg, S. 131, Anm. 1. Danach sind die Rundfunkratsmitglieder der Vertreter der Organisationen und damit der durch diese repräsentierten Hörerschichten (also nur der in Verbänden organisierten Hörer!); außerdem kann durch das landsmannschaftliche Prinzip "bei der Vertretung bestimmter Interessen allen Wünschen Rechnung getragen werden".

5) Vgl. auch das Schlußprotokoll zur Neufassung des Staatsvertrages über den NDR, zu § 17, S. 13.

Dagegen ist weder in den hier in Frage kommenden Vorschriften über den Rundfunkrat des SR, einer Rundfunkanstalt mit pluralistischem Rundfunkrat i.S.S., noch bei den Anstalten mit staatlich-politischem Rundfunkrat WDR, DW und DLF von den Rundfunkratsmitgliedern als "Vertretern" die Rede. Dies erklärt sich daraus, daß beim SR die wichtigen Gemeinschaften des öffentlichen Lebens bei der Wahl der Rundfunkratsmitglieder durch den Landtag nur zu hören sind, nicht unmittelbar Vertreter entsenden, sondern lediglich Gruppenmitglieder vom Landtag gewählt werden 6), beim WDR vom Landesparlament in den Rundfunkrat nach dem Gesetzeswortlaut nur Sachverständige und keine Gruppenvertreter gewählt werden 7). Auch die Mitglieder des WDR-Programmbetriebs, die von den hierzu berechtigten gesellschaftlichen Gruppen dem Rundfunkrat zur Wahl vorzuschlagen sind, werden nicht als deren "Vertreter" bezeichnet 8). Bei DW und DLF bestimmen ausschließlich der Bundestag, der Bundesrat, die Bundesregierung, die beiden großen Kirchen und der Zentralrat der Juden in Deutschland sowie die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände die Mitglieder der Rundfunkräte 9). Somit sind bei den Rundfunkanstalten BR, HR, NDR, RB, SDR, SWF, SFB und ZDF die von den gesellschaftlichen Gruppen entsandten oder auf deren Vorschlag hin berufenen Rundfunkratsmitglieder nach dem Gesetzeswortlaut zunächst als Gruppen- oder Verbandsvertreter ausgewiesen, was bei den anderen Anstalten, so insbesondere dem WDR schon durch das andersartige Berufungsverfahren im Wege der Parlamentswahl ausgeschlossen ist.

1.2 Die allgemeine Aufgabe des Aufsichtsorgans Rundfunkrat/
Fernsehrat:

Wahrnehmung von Interessen der Allgemeinheit

Die Rundfunkräte aller Anstalten mit Ausnahme des Fernsehrats des ZDF, d.h. die in diesen Gremien vereinigten Mitglieder - auch die von den Regierungen und Parlamenten entsandten Persönlichkeiten - haben neben den bereits beschriebenen besonderen Aufgaben 10) als Aufsichtsorgan die Funktion, die

6) Vgl. § 16 (4) GVRG.

7) Vgl. alle Mitglieder sollen langjährige Erfahrungen oder besondere Kenntnisse auf den Gebieten des Rundfunks besitzen, vgl. § 8 (5) WDR-G; Ipsen, Mitbestimmung, S. 41; zur Fragwürdigkeit des Sachverständigenbegriffs vgl. Hoffmann, S. 70, 98 f.

8) Vgl. §§ 17 WDR-G, 19 WDR-S.

9) Vgl. §§ 3 (1), 7 (1) G-DW/DLF.

10) Siehe oben S. 4 f. der Arbeit.

"Interessen der Allgemeinheit" zu vertreten und zur Geltung zu bringen. Bei einigen Rundfunkanstalten müssen sich die Rundfunkratsmitglieder zugleich für die Interessen des Rundfunks, d.h., also der jeweiligen Rundfunkanstalt einsetzen 11). Eine Aussage darüber, welches die Interessen der Allgemeinheit, insbesondere die auf dem Gebiet des Rundfunks sein könnten, findet sich in keiner Vorschrift. Bei dieser Zuweisung der allgemeinen Aufgabe unterscheiden die einzelnen Gesetze zwischen dem Rundfunkrat als Organ einerseits und den einzelnen Rundfunkratsmitgliedern andererseits als Funktionsträgern 12).

11) Ausschließlich Interessen der Allgemeinheit:

§ 5 (1) HR-G - "Rundfunkrat vertritt die Interessen der Allgemeinheit" -;

§ 9 (1) SWF-StV - "Rundfunkrat vertritt die Interessen der Allgemeinheit" -;

§ 8 (5) WDR-G - "Die Mitglieder des Rundfunkrates haben die Interessen der Allgemeinheit zu vertreten" -;

§ 9 (5) G-DW/SLF - "Rundfunkrat vertritt die Belange der Allgemeinheit" -;

Interessen der Allgemeinheit und des Rundfunks:

Art. 6 (1) BR-G - "Rundfunkrat vertritt die Interessen der Allgemeinheit auf dem Gebiete des Rundfunks" - i.V.m. Art. 6 (1) 3 BR-G - "Rundfunkratsmitglieder sind verpflichtet, sich für die Gesamtinteressen des Rundfunks und der Rundfunkhörer einzusetzen" -;

§ 18 (1) NDR-StV - "Der Rundfunkrat soll die Interessen der Allgemeinheit auf dem Gebiet des Rundfunks vertreten; dabei berücksichtigt er die Vielfalt der Meinungen der Bürger" -; § 5 (1) RB-G - "Der Rundfunkrat vertritt die Allgemeinheit auf dem Gebiet des Rundfunks. Er hat sich für die Gesamtinteressen des Rundfunks und der Rundfunkhörer! einzusetzen" -.

§ 15 (1) 1 GVRG - "Rundfunkrat vertritt die Allgemeinheit"; i.V.m.

§ 15 (1) 2 GVRG - "Rundfunkratsmitglieder sind verpflichtet, sich für die gesamten Interessen des Rundfunks und der Rundfunkteilnehmer einzusetzen" -;

§ 6 (1) SFB-S - "Rundfunkrat hat sich für die Gesamtaufgaben des Rundfunks und für die Interessen der Rundfunkhörer einzusetzen" -;

Rundfunkrat als Vertretung der Öffentlichkeit und der Interessen des Rundfunks:

§ 4 (1) SDR-S - "Rundfunkrat ist die Vertretung der Öffentlichkeit auf dem Gebiete des Rundfunks" -;

Kein Auftrag an den Fernsehrat in seiner Gesamtheit oder seine Mitglieder findet sich im ZDV-StV und in der ZDF-S.

- 12) Das Organ Rundfunkrat in seiner Gesamtheit als Interessenvertretung der Allgemeinheit ist angesprochen bei: HR, SDR, SWF, DW, DLF, SFB. Die Rundfunkratsmitglieder als Interessenvertreter sind angesprochen bei: WDR.

Von der Interessenwahrnehmung durch Rundfunkrat und Rundfunkratsmitglieder ist die Rede bei: BR, NDR, SR. - § 19 (2) NDR-StV "Die Mitglieder des Rundfunkrates haben bei Wahrnehmung ihrer Aufgaben die Interessen der Allgemeinheit zu vertreten".

Anhaltspunkte dafür, ob diese Unterscheidung wesentliche Bedeutung für die Stellung der Rundfunkratsmitglieder besitzt, lassen sich in den zitierten Vorschriften nicht finden. Auch der Begriff der "Allgemeinheit" selbst gibt keinen Aufschluß darüber, ob die Gesetzgeber in der Vertretung der Interessen der Allgemeinheit durch den Rundfunkrat oder durch die Rundfunkratsmitglieder einen wesentlichen Unterschied gesehen haben 13).

Anstelle des Begriffs "Allgemeinheit" findet sich auch die Verwendung des Begriffes "Öffentlichkeit" 14), der jedoch ebenfalls nicht erläutert wird. Andeutungen einer Begriffsbestimmung sind lediglich in den Vorschriften über den Rundfunkrat von RB, des BR, SR und SFB enthalten: Es werden entweder die Gesamtinteressen des Rundfunks und der Rundfunkhörer (nicht der Fernsehzuschauer!) genannt 15) oder es ist von den Gesamtaufgaben des Rundfunks und der Rundfunkhörer die Rede 16), oder es werden die Rundfunkteilnehmer erwähnt, für deren und des Rundfunks gesamte Interessen sich die Rundfunkratsmitglieder einzusetzen haben 17).

1.3 Weisungsfreiheit und Weisungsgebundenheit der Rundfunk-/Fernsehratsmitglieder

Mit dem gesetzlichen Auftrag, als Gesamtorgan oder als einzelnes Organmitglied die Interessen der Allgemeinheit zu vertreten, korrespondiert auch die Unabhängigkeit der Rundfunk-/Fernsehratsmitglieder in der Ausübung ihrer Tätigkeit.

Dem Abgeordneten vergleichbar, sollen die Rundfunkratsmitglieder als unabhängige Repräsentanten der Allgemeinheit gelten und sich wie diese, nur dem eigenen Gewissen verantwortlich, für die Belange der Allgemeinheit einsetzen. Sie sind in Sachentscheidungen daher frei von Weisungen und Aufträgen Dritter - sachliche Unabhängigkeit -. Unabhängig sind sie auch in ihrer persönlichen

13) Wilkens, S. 124 f. sieht ausschließlich im Kollegialorgan Rundfunkrat nicht aber in den einzelnen Mitgliedern die Vertretung der Allgemeinheit; a.A. dagegen Sengelmann, RuF 1967, 172; OVG-Berlin in DVBl 1969, 881 (883 L); "Vielmehr sind sie (die Rundfunkratsmitglieder) Repräsentanten, nur ihrem Gewissen und den in der Satzung (des SFB) zum Ausdruck kommenden Gesamtaufgaben unterworfenen Diener an der Allgemeinheit"; ähnlich auch Jank in der Anmerkung zu diesem Urteil, DVBl 1969, 883 (884 L): "alle Rundfunkratsmitglieder sind Repräsentanten der Allgemeinheit".

14) § 14 (1), SDR-S.

15) Art. 6 (1) 3 BR-G; § 5 (1) 2 S. RB-G.

16) § 6 (1) SFB-S.

17) § 15 (1) 2 GVRG; in den Fällen von BR, RB und SFB muß der Gesetzeswortlaut im Sinne von § 15 (1) 2 GVRG interpretiert werden, denn auch für die Wahrnehmung der Interessen der Fernsehteilnehmer ist der Rundfunkrat zuständig.

Stellung als Mitglieder des Rundfunkrats, indem sie nicht vorzeitig abberufen oder auf andere Weise aus ihrem Amt entfernt werden können - persönliche Unabhängigkeit 18) -, was jedoch nur für einige Rundfunkanstalten gilt, während die Rundfunkratsmitglieder anderer Anstalten je nach Herkunft in unterschiedlichem Maße Rückrufrechten der sie Entsendenden unterliegen.

Die Unterschiede in dieser Hinsicht zwischen den Anstalten zeigt folgende Übersicht:

- (1) sachlich und persönlich vollkommen unabhängig: RB, NDR, WDR, DW, DLF
 - (2) sachlich völlig, einige Mitglieder persönlich völlig unabhängig, andere jederzeit abrufbar: HR, ZDF
 - (3) sachlich völlig, persönlich nur beschränkt unabhängig: BR, SWF.
 - (4) sachlich völlig, persönlich zum Teil beschränkt unabhängig, zum Teil jederzeit abrufbar: SR, SFB
 - (5) sachlich und persönlich abhängig: SDR
- (1) Rundfunkanstalten, bei denen sämtliche Rundfunkratsmitglieder sachliche wie persönliche Unabhängigkeit genießen: RB, NDR, WDR, DW, DLF

Die Mitglieder der Rundfunkräte dieser Anstalten sind keinerlei Weisungen unterworfen 19). Ihre persönliche Unabhängigkeit ist insofern gewährleistet als sie von den Auswahl- und Entsendungsberechtigten nicht vor Ablauf ihrer Amtszeit abberufen werden können. Zwar ist dies nicht ausdrücklich in den jeweiligen Gesetzen und Staatsverträgen geregelt, jedoch läßt sich durch Auslegung ein hierauf gerichteter Wille des Gesetzgebers ermitteln. Beim NDR und WDR sieht das Gesetz ausdrücklich die Möglichkeit zur Abberufung der Verwaltungsratsmitglieder vor 20), die ebenso wie die Mitglieder des Rundfunkrats keinerlei Weisungen unterliegen 21). Auch wenn der Verwaltungsrat des WDR die für die Anstalt bedeutenderen Funktionen ausübt, wie etwa das Aufsichtsrecht in Programmfragen 21 a), so hätte der Gesetzgeber zumindest im Hinblick auf die auch nicht unerheblichen Aufgaben des Rundfunkrats 22) Abrufrechte normieren müssen 23), weil für die Rund-

- 18) z.B. Art. 6 (1) 4 BR-G; § 5 (1) 2 HR-G; § 15 (1) 3 GVRs; § 6 (1) 2 SFB-S; Art. 8 (2) SWF-S; § 9 (5) 2 WDR-G; § 14 (7) 1 ZDF-StV; § 10 (4) G-DW/DLF; keine entsprechende Regelung enthält SDR-S; zum Unterschied zwischen sachlicher und persönlicher Unabhängigkeit, Jank, Rundfunkanstalten, S. 43.
- 19) § 5 (2) RB-G; § 19 (2) NDR-StV; § 8 (5) 2 WDR-G; § 10 (4) G-DW/DLF.
- 20) § 25 (2) NDR-StV; § 13 (2) 1 WDR-G.
- 21) § 23 (2) NDR-StV; § 12 (5) WDR-G.
- 21a) § 14 (4) WDR-G.
- 22) z.B. die Wahl des Verwaltungsrates, § 9 (1) und (2) WDR-G.
- 23) Vgl. auch Jank, Rundfunkanstalten, S. 44.

funkratsmitglieder nicht schon aus allgemeinen Gründen eine andere Regelung gilt. Auch bei DW und DLF hat der Gesetzgeber darauf verzichtet, den wahlberechtigten Institutionen besondere Rechte zur Abberufung der Rundfunkratsmitglieder zuzugestehen und lediglich Voraussetzungen für Inkompatibilitäten zwischen der Mitgliedschaft im Rundfunkrat oder im Verwaltungsrat und sonstigen Tätigkeiten normiert 24). Offensichtlich sollte damit auch die persönliche Unabhängigkeit den Rundfunkratsmitgliedern garantiert werden.

Ebenso enthält das RB-Gesetz keine Vorschrift, die die persönliche Unabhängigkeit durch besondere Rückrufrechte einschränkt. Das Schweigen des Gesetzgebers zu dieser Frage ist als ausdrücklicher Verzicht auf eine derartige Regelung zu werten.

- (2) Rundfunkanstalten, bei denen sämtliche Mitglieder der Rundfunkräte sachliche, nur einige Mitglieder auch die volle persönliche Unabhängigkeit genießen, andere dagegen unbeschränkt abrufbar sind: HR, ZDF

Bei HR und ZDF ist sämtlichen Mitgliedern des Rundfunkrats die sachliche Unabhängigkeit garantiert 25). Völlige persönliche Unabhängigkeit genießen beim HR alle Mitglieder des Rundfunkrats mit Ausnahme des Vertreters der Landesregierung, der jederzeit abberufen werden kann 26); zwar enthält das Gesetz keine Vorschrift, die einen Verzicht auf Rückrufrechte hinsichtlich der übrigen Rundfunkratsmitglieder beinhaltet, aber die ausdrückliche Normierung hinsichtlich des Vertreters der Landesregierung beweist, daß den restlichen Mitgliedern die Weisungsfreiheit auch in persönlicher Hinsicht gewahrt bleiben sollte 27).

Beim ZDF können die Mitglieder des Fernsehrats, die von den Landesregierungen, von der Bundesregierung, von den Vorständen der im Bundestag vertretenen Parteien, von den beiden Kirchen und vom Zentralrat der Juden entsandt werden - 31 von 66 Mitgliedern 28) - jederzeit abberufen werden 29), während die von den Ministerpräsidenten berufenen Mitglieder des Fernsehrats keinen Rückrufrechten unterliegen und damit auch persönlich völlig unabhängig sind. Die ausdrückliche Beschränkung auf den unter § 14 (1) a-f ZDF-StV aufgeführten Kreis der Entscheidungsberechtigten spricht

24) Vgl. § 3 (2) G-DW/DLF.

25) § 5 (1) u. (2) HR-G; § 14 (7) 1 ZDF-StV.

26) § 6 (2) 1 HR-G.

27) Vgl. die Nachweise bei Jank, Rundfunkanstalten, S. 44, Anm. 123.

28) § 14 (1) a-f ZDF-StV.

29) So ausdrücklich § 14 (8) 2 ZDF-StV, § 6 (3) c ZDF-S.

dafür, daß der Gesetzgeber die übrigen Fernsehratsmitglieder der Gruppe g-q und r von § 14 (1) ZDF-StV freistellen wollte 30).

- (3) Rundfunkanstalten, bei denen sämtliche Mitglieder sachlich völlig persönlich jedoch nur beschränkt unabhängig sind: BR, SWF

Auch beim BR und SWF genießen alle Rundfunkratsmitglieder in Sachentscheidungen völlige Unabhängigkeit 31), ihre persönliche Unabhängigkeit ist nicht grundsätzlich, sondern nur unter bestimmten Voraussetzungen einschränkbar.

Die Mitglieder des Rundfunkrats von BR und SWF können nur dann vorzeitig abberufen werden, wenn sie aus der betreffenden entsendungsberechtigten Stelle oder Organisation ausscheiden 32). Beim SWF ist ein Widerruf der Wahl durch den Ernennungsberechtigten außerdem dann zulässig, wenn das betreffende Mitglied seine Amtspflichten so schwer verletzt, daß durch sein Verbleiben im Rundfunkrat die Interessen des SWF ernstlich geschädigt würden 33).

- (4) Rundfunkanstalten, bei denen sämtliche Mitglieder sachlich unabhängig sind, die persönliche Unabhängigkeit bei einigen durch Abberufung jederzeit, bei anderen nur unter bestimmten Voraussetzungen eingeschränkt ist: SR, SFB

Die sachliche Unabhängigkeit ist auch beim SR und SFB allen Mitgliedern des Rundfunkrats gewährleistet 34), dagegen unterliegt ihre persönliche Unabhängigkeit je nach Gruppenzugehörigkeit unterschiedlichen Beschränkungen.

Beim SR können die von der Landesregierung und den beiden Kirchen entsandten Mitglieder jederzeit abberufen werden 35), die übrigen Mitglieder - das sind die vom Landtag gewählten - nur dann vorzeitig, wenn ihr Verbleib im Amt die Anstaltsinteressen oder das Ansehen des Rundfunks ernsthaft schädigen würde 36). Die Beendigung der Zugehörigkeit zu einer der berücksichtigten Gemeinschaften des öffentlichen Lebens hat daher nicht notwendig das Ausscheiden aus dem Rundfunkrat zur Folge, was beim SR allerdings nicht für die vom Landtag entsandten Mitglieder 37) gilt. Beim

- 30) Siehe auch Jank, Rundfunkanstalten, S. 44, der jedoch zu Unrecht auch die wirtschaftlich-sozialen Spitzenverbände zu den Abrufungsberechtigten zählt, obwohl hierfür vom Wortlaut des § 14 (1) ZDF-StV keine Anhaltspunkte vorliegen; vgl. hierzu auch Fuhr, ZDF-StV, S. 120: Nur die Entscheidungsberechtigten können die Fernsehratsmitglieder abberufen.

31) Art. 6 (1) 4 BR-G; § 6 (1) 2 SWF-StV, Art. 8 (2) SWF-S.

32) Art. 6 (6) 3 BR-G; § 10 (1) 2 SWF-StV, Art. 11 (6) a SWF-S.

33) Art. 11 (6) b SWF-S.

34) § 6 (1) 2 SFB-S; § 15 (1) 3 GVRs.

35) §§ 17 (1) i.V.m. § 16 (2) 1 GVRs.

36) § 17 (5) GVRs, vgl. auch die entsprechende Regelung für den SWF, siehe oben Anm. 33).

37) § 17 (2) GVRs.

SFB endet für alle Vertreter der nach § 6 (3) SFB-S entsendungs- berechtigten Körperschaften und Organisationen des öffentlichen Lebens kraft Gesetzes die Mitgliedschaft im Rundfunkrat mit dem Ausscheiden aus der betreffenden Organisation 38). Bei den Vertretern der gesellschaftlichen Gruppen ist daher die persönliche Unabhängigkeit nur unter bestimmten Voraussetzungen, nicht jedoch grundsätzlich und jederzeit eingeschränkt.

- (5) Anstalten, deren Rundfunkratsmitglieder weder sachlich noch persönlich unabhängig sind: SDR

Die Satzung des SDR enthält keine Regelungen, die den Rundfunkratsmitgliedern die Freiheit von Weisungen und Aufträgen sichern oder bestimmte Rückrufrechte gewähren. Auch die Durchführungsverordnung zum SDR-G vom 16. Mai 1949 39), die die Wahl der Rundfunkratsmitglieder regelt, gibt keine Anhaltspunkte für oder gegen eine Einschränkung der sachlichen und der persönlichen Unabhängigkeit. In § 5 ist lediglich von einem Ausscheiden aus dem Rundfunkrat durch Tod oder andere Umstände die Rede. Allerdings wird eine vorzeitige Abberufung dadurch ermöglicht, daß an die Stelle des ausscheidenden Mitglieds ein Ersatzmann tritt und damit eine durch das Verbot der Neuwahl bedingte Vakanz verhindert wird 40). Eine Weisungsgebundenheit der Rundfunkratsmitglieder des SDR durch die sie entsendenden Organisationen schließen somit die gesetzlichen Regelungen nicht aus 41). Abgesehen davon, daß Mitglieder von Kollegialorganen grundsätzlich auch Weisungen der entsendenden Stellen unterliegen können 42), läßt sich auch aus der Funktion und Stellung des Rundfunkrats beim SDR nicht die Weisungsfreiheit seiner Mitglieder begründen. Als "Vertretung der Öffentlichkeit" 43) können seine Mitglieder durchaus den Weisungen der sie entsendenden Gruppen unterworfen sein 44), um auf diese Weise die auch vom Bundesverfassungsgericht 45) vorgesehene (aktive) Mitwirkung in diesem Kontrollorgan der Anstalt sicherzustellen und einen Ausgleich zwischen den verschiedenen Gruppeninteressen herbeizuführen 46). Wenn aber die Rundfunkrats-

38) § 6 (6) SFB-S.

39) Württ.-Bad. Regierungsblatt 1949, S. 87.

40) § 3 DVO z. SDR-G.

41) Vgl. auch Fritz, S. 101.

42) Vgl. etwa die Mitglieder des Postverwaltungsrats, § 5 (3) 1 Postverwaltungsgesetz vom 24. Juli 1953, BGBl I, 676, i.d.F. vom 26. Dez. 1957, BGBl I, 1838; vgl. Jank, Rundfunkanstalten, S. 49.

43) § 4 (1) 1 SDR-S.

44) So auch Fritz, S. 101.

45) BVerfGE 12, 205 (261 f).

46) Vgl. Jank, im Anschluß an BVerfGE 12, 205 (261), Rundfunkanstalten, S. 45 Anm. 130.

mitglieder weisungsabhängig sind, besteht erst recht keine Veranlassung, ihre persönliche Unabhängigkeit zu garantieren, so daß sie jederzeit von den auswahl- und entsendungsberechtigten Gruppen abberufen werden können 47). Persönliche oder sachliche Unabhängigkeit besteht auch nicht für die vom Landtag entsandten Rundfunkratsmitglieder, denn die verfassungsmäßig garantierte Unabhängigkeit gilt nur für ihre parlamentarische Tätigkeit 48).

Gesamtwürdigung zu (1) bis (6)

Mit Ausnahme der gesetzlichen Vorschriften über RB, NDR, WDR, DW und DLF, die zumindest formell den Mitgliedern des Rundfunkrats eine eigenverantwortliche und unabhängige Amtsführung ermöglichen und damit das freie Mandat in seiner reinsten Form gewährleisten 49), begegnen die in den übrigen Rundfunkordnungen enthaltenen unterschiedlichen Beschränkungen der persönlichen sachlichen Unabhängigkeit einigen Bedenken, besonders im Hinblick auf die vom Rundfunkrat zugewiesene Aufgabe, dem Allgemeinwohl und Gesamtinteresse verpflichtet zu sein. Besonders bei den Rückrufrechten wird der Widerspruch deutlich zwischen dem Gebot, Vertretung und damit Repräsentant der Allgemeinheit zu sein, jedoch gleichzeitig einer bestimmten Gruppe anzugehören, von ihr entsandt und abberufen werden können, so daß im Zweifelsfalle durch die Möglichkeit beschränkter oder uneingeschränkter Abberufung in der Regel Interessenkonflikte zugunsten der Gruppe und unter Umständen nicht zugunsten der Allgemeinheit gelöst werden.

Es ist nicht zu übersehen, daß hiermit auch Auswirkungen auf die sachliche Entscheidungsfreiheit verbunden sind und insoweit die gesetzlich garantierte Weisungsfreiheit eingeschränkt wird 50).

Andererseits erscheint es vertretbar, die Abberufung zuzulassen, wenn es im Interesse der Rundfunkanstalt oder des Rundfunkrats liegt, oder wenn das Verhältnis zwischen dem Auswahlberechtigten und dem entsandten Mitglied derart gestört ist, daß eine gruppeninteressengerechte Vertretung im Rundfunkrat nicht mehr erwartet werden kann 51).

47) Vgl. auch Jank, Rundfunkanstalten, S. 49; insbesondere auch Fritz mit eingehender Begründung, S. 102 mit Anm. 1;

48) Vgl. Fritz, S. 102.

49) Zu den dennoch bestehenden Abhängigkeiten und Einwirkungsmöglichkeiten seitens der Entsendungsberechtigten, siehe Jank, Rundfunkanstalten, S. 44 f und unten S. 181 ff., 190 ff.

50) Eine zulässige Einschränkung nach Jank, Rundfunkanstalten, S. 47 f; ablehnend dagegen Dagtoglou, Der Private, S. 53 f.

51) Vgl. Jank, Rundfunkanstalten, S. 46.

2. Verwaltungsräte

2.1 Die Aufgaben der Verwaltungsratsmitglieder - die allgemeine Aufgabe des Aufsichtsorgans Verwaltungsrat

Im Unterschied zu den Mitgliedern der Rundfunk-/Fernsehräte ist in keiner der für die Verwaltungsräte einschlägigen Vorschriften den Mitgliedern der Verwaltungsräte weder ausdrücklich die Eigenschaft von Interessenvertretern zugewiesen noch ein Mandat, die Interessen der Allgemeinheit wahrzunehmen. Lediglich der NDR-StV 1980 enthält den Auftrag an die Mitglieder des Verwaltungsrates, die Interessen des NDR zu fördern und keine Sonderinteressen zu vertreten 52).

Auch beim WDR, dessen Verwaltungsrat Kompetenzen des Rundfunkrats wahrnimmt 53), tritt zu den eigentlichen Sachaufgaben nicht die Interessenwahrnehmung hinzu.

Diese allen Rundfunkvorschriften gemeinsame Beschränkung der Funktionen der Verwaltungsräte und ihrer Mitglieder auf innerbetriebliche Aufsichtskompetenzen entspricht der Funktionsteilung zwischen den Anstaltsorganen, wonach sich hauptsächlich im Rundfunk-/Fernsehrat der Gruppenpluralismus spiegeln soll 54).

2.2 Weisungsfreiheit und Weisungsgebundenheit der Verwaltungsratsmitglieder

Die Regelung der Unabhängigkeit der Verwaltungsratsmitglieder entspricht ebenfalls der geschilderten Funktionsteilung.

Mit Ausnahme des SDF besitzen die Mitglieder der Verwaltungsräte der übrigen Rundfunkanstalten die sachliche Unabhängigkeit 55).

52) § 23 (2) NDR-StV.

53) S. 5 A.24 der Arbeit.

54) Zur Frage, ob und in welchem Umfang das Pluralismusgebot auch für den Verwaltungsrat einer Anstalt gelten soll, siehe oben S. 25 der Arbeit.

55) Argumentum aus Art. 10 (1) 2 BR-G; § 13 2 HR-G; § 12 (2) NDR-StV; § 9 (3) RB-G; § 22 (6) GVRS; § 6 (1) 2 SFB-S; § 12 (5) WDR-G; §§ 17 (5) i.V.m. 14 (7) ZDF-StV; § 12 (4) G-DW/DLF; für den Verwaltungsrat des SWF fehlt zwar eine Art. 8 (2) SWF-S entsprechende Vorschrift, doch ist auch hier von der sachlichen Unabhängigkeit der Verwaltungsratsmitglieder auszugehen, andernfalls wäre Art. 22 (2) SWF-S überflüssig, der die Abberufung von Mitgliedern unter bestimmten Voraussetzungen vorsieht; eine solche Regelung hat der Gesetzgeber beim Südwestfunk für die Mitglieder des Rundfunkrates vorgesehen, denen ohnehin die sachliche Unabhängigkeit in Art. 8 (2) SWF-S gewährt worden ist, vgl. hierzu auch Jank, Rundfunkanstalten, S. 67, Anm. 244. Entgegen Jank muß diese Analogie auch für die von den Landesregierungen entsandten Mitglieder gelten, denn Art. 8 (2) gilt seinem Wortlaut nach uneingeschränkt für alle Mitglieder des Verwaltungsrats, dagegen spricht auch nicht der Wortlaut des § 13 SWF-StV, wonach die Regierungsvertreter von Regierungsbeauftragten vertreten oder ersetzt werden können; hierdurch könnte allenfalls die persönliche, nicht aber die sachliche Unabhängigkeit beschränkt werden.

Für die Mitglieder des Verwaltungsrats des SDR hat der Gesetzgeber ebenso wie für die Rundfunkratsmitglieder weder die sachliche noch die persönliche Unabhängigkeit ausdrücklich vorgesehen. Mangels anderer Bestimmungen in der Satzung des SDR ist daher von der Weisungsgebundenheit auch der Verwaltungsratsmitglieder auszugehen 56).

Mit Ausnahme von DW und DLF, deren Rundfunkräte keine Abberufungsrechte ausüben können, wird die persönliche Unabhängigkeit dagegen in unterschiedlicher Weise eingeschränkt:

Grundsätzlich können die Verwaltungsratsmitglieder kraft Amtes nicht vorzeitig abberufen werden - so bei BR -.

Bei den Rundfunkanstalten BR, HR, SWF, SR, NDR und WDR kann der Rundfunkrat die von ihm gewählten Verwaltungsratsmitglieder bei Vorliegen eines wichtigen Grundes, wie Schädigung des Ansehens der Anstalt oder ihrer Interessen, abberufen, wobei für den BR, HR, RB und SWF eine Mehrheit von zwei Drittel erforderlich ist 57), bei SR, NDR und WDR aber die einfache Mehrheit genügt 58).

Für DW und DLF ist eine Abberufung aus wichtigem Grund nicht vorgesehen; bei der DW kann lediglich der Verwaltungsrat über das Vorliegen der in § 3 (2) G-DW/DLF genannten Voraussetzungen für ein Ausscheiden eines Verwaltungsratsmitgliedes - etwa die Mitgliedschaft in einem Organ einer anderen Rundfunkanstalt - mit Zwei-Drittel-Mehrheit entscheiden 59); beim DLF gilt kraft Gesetzes das jeweilige Mitglied bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen als ausgeschieden 60).

Beim SFB und ZDF können alle Mitglieder des Verwaltungsrats jederzeit abberufen werden, beim SR und SWF dagegen nur die Regierungsvertreter 61). Der Staatsvertrag über das ZDF enthält allerdings keine ausdrückliche Regelung; er verweist für die Abberufung der Verwaltungsratsmitglieder lediglich auf die Vorschriften für die Abberufung der Fernsehratsmitglieder: danach sind nur die Entscheidungsberechtigten zur Abberufung befugt (§ 17 3 (2), § 14 (8), (2) und (3), § 14 (1) a-f), was für den Verwaltungsrat bedeuten würde, daß lediglich die Vertreter der Länder und des Bundes im Verwal-

56) Vgl. auch den bei Reichert, S. 46 f, zitierten Vorgang, wonach der Geschäftsordnungsausschuß des Rundfunkrates einen Vorschlag des Intendanten zurückwies, den Mitgliedern des Verwaltungsrates wie bei den übrigen Rundfunkanstalten die Freiheit von Weisungen zu gewährleisten.

57) Vgl. Art. 8 (3) 2 BR-G; §§ 12 (2) 1 i.V.m. 6 (3) 1 HR-G; Art. 22 (2) SWF-G.

58) § 22 (4) GVRG; vgl. §§ 25 (2) i.V.m. 21 (3) NDR-StV; § 13 (2), (3), WDR-G.

59) Vgl. Art. 4 (2) DW-S.

60) Vgl. §§ 9 (2) i.V.m. 5 (2) DLF-S.

61) § 9 (1) 4 SFB-S mit Ausnahme der vom Personalrat entsandten Mitglieder; § 17 (3) 2 i.V.m. 14 (8) 2 ZDF-StV; § 22 (1) 2 GVRG; § 13 SWF-StV.

tungsrat 62) vorzeitig abberufen werden könnten, nicht jedoch die vom Fernsehrat gewählten Mitglieder (§ 17 1b)), weil der Fernsehrat nur wahl-, nicht jedoch entsendungsberechtigt ist. Gegen diese restriktive Auslegung ist jedoch einzuwenden, daß in der ZDF-Satzung (§ 12 (3) c ZDF-S) die Abberufung durch die entsendungsberechtigten Stellen (§ 17 ZDF-StV) erwähnt wird. Da hier nicht zwischen entsende- und wahlberechtigten Stellen (§ 17 (1) a, b, c) unterschieden wird (wie ausdrücklich in § 14 (8) 2 ZDF-StV), ist davon auszugehen, daß auch der Fernsehrat zur Abberufung befugt ist 63).

Im Vergleich zur Weisungsfreiheit oder -gebundenheit der Rundfunkratsmitglieder genießen bei allen Anstalten mit Ausnahme von SFB und ZDF die Mitglieder des Verwaltungsrats neben der sachlichen auch weitgehende persönliche Unabhängigkeit, denn die Abberufungsmöglichkeit ist beschränkt auf einige Sonderfälle, in denen es im Interesse der jeweiligen Rundfunkanstalt und der Allgemeinheit gerechtfertigt sein kann, ein Mitglied aus dem Verwaltungsrat auszuschließen. Aus demselben Grunde muß es auch den Regierungen jederzeit möglich sein, Vertreter aus dem Verwaltungsrat abzuberufen, wenn das Vertrauensverhältnis gestört ist 64).

3. Zusammenfassendes Ergebnis

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, daß in den pluralistischen Rundfunk-/Fernsehräten die Mitglieder, entsandt oder berufen als Vertreter von gesellschaftlichen Gruppen und Institutionen des öffentlichen Lebens, auf die Wahrnehmung der Interessen der Allgemeinheit verpflichtet sind. Sie haben bei der Ausübung der spezifischen Aufgaben der Rundfunk-/Fernsehräte zusätzlich noch das Allgemeininteresse und z.T. das der jeweiligen Rundfunkanstalt zu wahren.

Dagegen werden den Mitgliedern der Verwaltungsräte keine derartigen zusätzlichen Funktionen übertragen; die einschlägigen Bestimmungen weisen ihnen ausschließlich die aufsichtstypischen Aufgaben zu. Für die Verwaltungsratsmitglieder stellen sich daher auch nicht die Schwierigkeiten, gleichzeitig u.U. konträre Interessen bei Ausübung ihrer Tätigkeit verfolgen zu müssen.

Es bleibt im folgenden zu klären, ob die Wahrnehmung von Gruppeninteressen und denen der Allgemeinheit durch die Rundfunk-/Fernsehratsmitglieder möglich ist oder ob hier ein Gegensatz besteht, der auch durch verfassungskonforme Auslegung nicht lösbar erscheint.

62) Vgl. § 17 (1) a und c ZDF-StV.

63) Vgl. auch Jank, Rundfunkanstalten, S. 67, Anm. 247; Fuhr, ZDF-StV, S. 133, der die einfache Mehrheit für ausreichend hält.

64) Vgl. hierzu auch Jank, Rundfunkanstalten, S. 68.

2. Kapitel: Vereinbarkeit von Gruppeninteressen und Interessen der Allgemeinheit, wahrgenommen einerseits durch die Mitglieder der Rundfunk-/Fernsehräte und andererseits durch diese Organe in ihrer Gesamtheit

Vornehmlich bei den Anstalten mit pluralistischem Rundfunkrat i.e.S. und i.w.S. läßt die Zusammensetzung der Rundfunkräte und die ihnen oder ihren Mitgliedern, den Gruppenvertretern, zugewiesene Funktion, die Interessen der Allgemeinheit zu vertreten, das Bemühen der Gesetzgeber erkennen, eine möglichst große Zahl von Gruppenvertretern im Kollegialorgan Rundfunkrat zusammenzufassen, um auf diese Weise die am Rundfunk interessierte Öffentlichkeit an der Kontrolle über das Medium zu beteiligen und ihr Möglichkeiten zur mittelbaren Mitwirkung in der Programmgestaltung zu gewähren. Es erscheint jedoch fraglich, ob sich auf diese Weise die gewünschte "Gesamtdarstellung" der Allgemeinheit im Rundfunk verwirklichen läßt, denn in den im vorhergehenden Kapitel zum Vergleich herangezogenen Vorschriften treten ihrem Wortlaut nach Gegensätze zwischen den verschiedenen gesetzlichen Aufträgen offen zutage. Sie sind darin zu sehen, daß Vertreter bestimmter, vom Gesetzgeber hierzu ausdrücklich privilegierter Gruppen in ein Kollegialorgan entsandt werden, als dessen Mitglieder sie nicht die Interessen ihrer Gruppe, sondern die nicht definierten Interessen einer im Gesetz ebenfalls nicht ausdrücklich bestimmten Allgemeinheit wahrnehmen sollen, andererseits aber entweder weisungsfrei oder mehr oder weniger an Rückrufrechte gebunden sind 2).

Um diesen, vom Gesetzeswortlaut möglicherweise vorgegebenen Widersprüchen nachzugehen, bedarf es einer Klärung der Begriffe Allgemeinheit und Allgemeininteresse in Bezug zum Rundfunk. Ein Ansatz hierfür ließe sich aus dem Gegensatz zwischen Sonder- und Allgemeininteresse gewinnen, weshalb zunächst auf die Vertretung von Gruppeninteressen einzugehen ist.

1. Die Wahrnehmung von Gruppeninteressen - Interessenvertretung

Der Begriff der (Stell)Vertretung hat seinen Ursprung im Privatrecht. Ihre Wesensmerkmale sind rechtsgeschäftliche Vertretungsmacht und Handeln in fremden Namen 3). Sie erfolgt in einem dualistischen Verhältnis zwischen Stellvertreter und Vertretenem, der Einzelperson, eine eindeutig begrenzte Mehrheit von Personen oder einer juristischen Person sein kann, jedenfalls

1) Jank, Rundfunkanstalten, S. 58.

2) Ähnlich auch Meyn, Massenmedien, S. 80; Wenke RuF 1963, 147 (152); Drewes, Gewerkschaften, S. 157.

3) Siehe Flume, S. 749.

nach Anzahl und Umfang zu bestimmen ist 4).

Der (Stell)Vertreter erhält durch Rechtsgeschäft, bei juristischen Personen durch Gesetz oder Satzung Vertretungsmacht, d.h., die Befugnis, für einen anderen in dessen Namen rechtsverbindlich zu handeln 5). Er ist daher vom Vertretenen abhängig und an dessen Weisungen gebunden 6).

Wie die Stellvertretung beruht auch die Interessenvertretung auf einem Auftragsverhältnis, das zwischen einer in einem Verband zusammengeführten Personenmehrheit und einer Einzelperson, dem Verbands- oder Interessenvertreter, besteht. Interessenverbände sind Vereinigungen in Formen des Privatrechts, in denen sich natürliche und/oder juristische Personen des Privat- und/oder des öffentlichen Rechts 7), die gemeinsam gleiche oder verwandte Teilinteressen verfolgen, zusammengeschlossen haben, um unter planmäßiger Leitung 8) mit politischen oder unpolitischen Mitteln ihre Interessen gegenüber dem Staat, der Gesellschaft oder dem Markt zu verfolgen, ohne dabei jedoch staatliche Macht in eigener Verantwortung ausüben zu wollen 9) 10).

Spezifisches Anliegen der Gruppen und Verbände ist es, ihre Interessen im staatlich-politischen wie im gesellschaftlichen Bereich, wenn nicht zur Durchsetzung - etwa durch verstärkte Einflußnahme auf die Gesetzgebung 11) - so zumindest doch zur Geltung zu bringen und ihnen Anerkennung zu verschaffen 12).

Wie die fast unübersehbare Vielzahl von organisierten Gruppen und Verbänden beweist 13), werden mit politischen oder unpolitischen Mitteln die unterschiedlichsten Interessen und Zielsetzungen verfolgt 14), wobei die Interessenträger sich zur Vertretung und Propagierung besonderer Vertreter bedienen, in der Regel Verbands- oder Gruppenmitglieder. Aufgrund dieses besonderen Auftrages und der Beziehung zwischen Vertreter und Verband, sind jene auch gehalten, bewußt Partikularinteressen zu verfolgen. Sie sind einer

4) Pollmann, S. 92; Dagtoglou, Der Private, S. 43.

5) § 64 (1) BGB; Dagtoglou, Der Private, S. 43.

6) Pollmann, S. 92; OVG Berlin DVBl 1969, 881 (882 R).

7) Z.B. die rechtsfähigen oder nicht rechtsfähigen Vereine des BGB, die BGB-Gesellschaft oder die Kapitalgesellschaften des Handelsrechts.

8) Vgl. Lange, S. 21.

9) Vgl. Wittkämper, S. 32; Lange, S. 32; zur Typologie der Interessenverbände siehe auch Wittkämper; S. 33.

10) Zur Unterscheidung zwischen Interessenverband oder -gruppe und Interessenverband oder -gruppe vgl. Lange, S. 16, 20, 32.

11) Vgl. z.B. zum Einfluß auf die Gesetzgebung Versteyl, S. 53 f.; Wittkämper, S. 179 ff.

12) So etwa Wittkämper, S. 32.

13) Siehe die Aufstellung der Verbände, die Gesetzesinitiativ tätig geworden sind, bei Versteyl, S. 57-59; S. 279 ff.

14) So Wittkämper, S. 32; Lange, S. 32.

im Umfang eingeschränkter Interessenwahrnehmung fähig und auch nur hierzu legitimiert 15).

Nach außen hin werden die Interessen dieser Verbände von Verbandsvertretern vertreten, die als Organe neben die übrigen Organe, die Mitgliederversammlung und Vorstand des Verbandes, treten 16). Die Bestellung zum Verbandsvertreter erfolgt in der Regel nach Maßgabe der einschlägigen Rechtsvorschriften oder Satzungen 17). Dem Vertreter eines Interessenverbandes wird somit aufgrund eines Rechtssatzes Vertretungsmacht für den Rechtsverkehr erteilt. Als Organ hat er die Stellung eines gesetzlichen Vertreters des Verbandes 18).

Da dem vertretenen Verband an einer sachkundigen und wirksamen Vertretung nach außen, in Ausschüssen oder Beiräten auf dem Gebiet der Verwaltung 19) gelegen ist, muß er jederzeit in der Lage sein, auf Art, Umfang und Dauer der Vertretungsmacht Einfluß zu nehmen, etwa durch inhaltliche Bestimmung oder Erweiterung, durch Beschränkung oder Entzug der Vertretungsmacht 20). Um eine interessengerechte Vertretung zu gewährleisten, darf der Verbandsvertreter nicht unabhängig sondern muß weisungsunterworfen sein. Eine Verpflichtung auf das Gemeinwohl oder Allgemeininteresse hätte zur Folge, daß möglicherweise die Sonderinteressen zurücktreten müßten, was dem Zweck des Verbandes und dem Ziel der Interessenvertretung, gerade bestimmte Interessen zur Geltung zu bringen, entgegenstünde 21). Auf die Verfolgung und Wahrnehmung ihrer, im gesellschaftlichen Zusammenhang gesehen, Teilinteressen organisiert und ausgerichtet 22), müssen die Gruppen und Verbände auch von ihren Vertretern verbands- oder gruppenkonforme Interessenwahrnehmung und ein entsprechendes Verhalten erwarten, denn sonst wäre die Erreichung der Verbandsziele in Frage gestellt. Auch im Zweifelsfall dürfte sich daher die betreffende Person verbands- und gruppenloyal verhalten 23), dies vielleicht auch aus dem Grund, mögliche Sanktionen nicht auf sich zu ziehen, wie eine vorzeitige

15) Sontheimer, Gutachten, S. 58,

16) Zu den Verbandsorganen siehe insbes. Lange, S. 236-242.

17) Vgl. Staudinger-Coing, § 30, Anm. 3; besondere Verbandsvertreter können jedoch auch stillschweigend zur Vertretung ermächtigt werden, so Lange, S. 354; Staudinger-Coing, § 30, Anm. 4.

18) Siehe Lange, S. 354.

19) Vgl. z.B. die Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter und Landesarbeitsämter sowie Verwaltungsrat und Vorstand der Bundesanstalt für Arbeit, §§ 190 ff Arbeitsförderungsgesetz (AFG), insbes. § 192.

20) Für die berufsständischen Interessenvertretung siehe Leibholz, Repräsentation, S. 168.

21) Leibholz, Repräsentation, S. 187; ähnlich auch Lange, S. 355.

22) Sontheimer, Gutachten, S. 62.

23) Vgl. Datoglou, Der Private, S. 55.

Abberufung oder den Ausschluß von der Nominierung für eine etwaige Wiederwahl 24).

Diese Feststellungen gelten auch für die Gruppenvertreter in den Rundfunkräten, die von ihren Verbänden in der Erwartung entsandt werden, daß sie im Rundfunkrat für ihre Interessen und Belange eintreten werden 25). Die Gruppenvertreter sehen ebenfalls ihre Funktion und ihre Tätigkeit als Rundfunkratsmitglieder unter dem Aspekt berufsständischer oder sonst interessengebundener Vertretung 26).

Werden die von den gesellschaftlichen Kräften in die Rundfunkräte der Anstalten mit pluralistischen Rundfunkrat i.e.S. und i.w.S. entsandten oder hierfür vorgeschlagenen Personen in ihrer Gruppengebundenheit und in ihrer Funktion als Vertreter von Sonderinteressen gesehen, so erscheint es zweifelhaft, ob durch solche Rundfunkratsmitglieder - auch durch die von den Regierungen und Parlamenten entsandten 27) - die Interessen der Allgemeinheit wahrgenommen werden können, wie es die einzelnen Vorschriften festhalten 28), denen die Auffassung zugrunde liegt, daß das Volk in Gruppen gegliedert und mediatisiert ist 29).

2. Die Wahrnehmung von Interessen der Allgemeinheit

Der Gesetzesbefund ergibt, daß die Interessen der Allgemeinheit 30) oder der Öffentlichkeit 31) in keiner der einschlägigen Normen ausdrücklich erläutert sind. Es erscheint daher der Versuch ange-

24) Vgl. Dagtoglou, Der Private, S. 55.

25) Vgl. Jank, Rundfunkanstalten, S. 45; Dagtoglou, Der Private, S. 29; und insbes. auf den Rundfunkrat bezogen Wenke, RuF, 1963, 147 (152 f.).

26) Vgl. die Aussage des Vertreters der Bayerischen Industrie- und Handelskammer im Rundfunkrat des BR, der in einer Sendung des ZDF am 29. April 1973 erklärte, er fühle sich in erster Linie als Vertreter der Industrie- und Handelskammer und sich ihr gegenüber zur Loyalität verpflichtet. So auch der Berliner Verleger Sonnenfeld, der als Mitglied des Rundfunk- und Verwaltungsrats des SFB 1967 das Recht für sich in Anspruch nahm, die ihn entsendende Verlegerorganisation über Beschlüsse des Verwaltungsrats und interne Vorgänge des SFB zu informieren und daraufhin vom Rundfunkrat abberufen wurde; seine hiergegen beim VG Berlin eingelegte Klage und die Berufung zum OVG-Berlin blieben ohne Erfolg, vgl. OVG-Berlin DVBl 1969, 881. Kritisch zu diesem Urteil und ein Informationsrecht der entsendenden Gruppen gegenüber behandelnd, Seifert, Massenkommunikationsforschung, S. 316.

27) Die Rundfunkgesetze enthalten keine Beschränkung auf die Gruppenvertreter.

28) Siehe oben S. 32 ff. der Arbeit.

29) Vgl. hierzu Maunz, MDHS, Art. 21, Rdnr. 5 sowie BVerfGE 12, 205 (261 f.); 31, 313 (327 f.).

30) Siehe oben S. 32 ff. der Arbeit.

31) § 4 (1) SDR-S.

bracht, diese beiden Begriffe zu klären, um danach feststellen zu können, ob die Wahrnehmung des Allgemeininteresses durch Gruppen- oder Verbandsvertreter möglich ist, wovon die Rundfunkgesetzgeber anscheinend ausgegangen sind.

2.1 Der Begriff der Allgemeinheit im Sinne der Rundfunkgesetze

Die in den Rundfunkgesetzen angesprochene Allgemeinheit läßt sich zunächst in einer von der Rundfunktechnik und vom Programminhalt bestimmten Bedeutung begrifflich fassen. Rundfunk ist dem Begriff nach durch das "Funken an alle" bestimmt, d.h., zunächst an alle diejenigen, die ein geeignetes Empfangsgerät besitzen 32), Allgemeinheit im funktechnischen Sinn 33).

Zum Wesen dieses Mediums gehört es, daß es sich mit seinen Sendungen nicht, wie z.B. die Funksonderdienste 34), ausschließlich an bestimmte Adressaten wendet, sondern an alle durch vorhandene Empfangsmöglichkeiten in Betracht kommenden Empfänger von Rundfunksendungen. Diese dürfen daher nicht an individuell zu ermittelnde Einzelempfänger gerichtet sein 35).

So sind Rundfunksendungen für eine bestimmte, im Umfang begrenzte und überschaubare Personengruppe als Empfänger, die sich etwa durch Gemeinsamkeiten des Berufs - Polizeibeamter/Polizeifunk, Werksangehörige/Werksfunk 36) - auszeichnet, nicht an die Allgemeinheit gerichtet. In solchen Fällen handelt es sich auch nicht um Massenkommunikation, denn derartige Programme gelten ihrem Inhalt nach ausschließlich einer begrenzten Einheit von Empfängern 37).

Nicht nur der technische Vorgang des "Funkens an alle", sondern auch die durch die geringe Anzahl der zur Verfügung stehenden Funkwellen bedingte Beschränkung auf wenige Rundfunkveranstalter verlangen Programme, die nicht nur für einen besonderen Personenkreis bestimmt sein dürfen, sondern zugleich die vielfältigen Interessen der Empfänger zu berücksichtigen haben 38), Allgemeinheit als Adressat von Programmen 39).

Um seiner Funktion als Medium und Faktor der Massenkommunikation

32) Vgl. oben S. 1 der Arbeit.

33) Lieb, S. 114 m.N.; eingehend Herrmann, Fernsehen, S. 44 ff.

34) Lieb, S. 115 f., insbes. S. 118.

35) Vgl. Fuhr, ZDF-StV, S. 40.

36) Herrmann, RuF 1971, 267 (274); ders. Fernsehen, S. 45.

37) Herrmann, RuF 1971, 267 (275).

38) So auch BVerfGE 31, 314 (329) und die für die Rundfunkanstalten verbindlichen Programmgrundsätze und -richtlinien, z.B. für das ZDF, abgedr. bei Fuhr-StV, S. 202 ff.

39) So Lieb, S. 114.

gerecht zu werden 40), muß der Rundfunk in seiner Programmaussage für eine konkret nicht feststellbare Vielfalt von Personen bestimmt sein, deren aktuelle Gemeinsamkeit lediglich im gleichzeitigen Empfang, d.h. im gleichzeitigen und nicht gleichörtlichen Hören und Sehen der Hörfunk- und Fernsehsendungen besteht. Zu diesem Kreis gehören nicht nur die einzelnen, immerhin noch zu ermittelnden Gebührenzahler, sondern auch diejenigen, die nicht als Besitzer von Empfangsgeräten das Rundfunkprogramm wahr- und vernehmen können. Da die ausgestrahlten Programme nicht nur an diejenigen gerichtet sind, die zu einem bestimmten Zeitpunkt eine bestimmte Sendung hören oder sehen, sondern auch für die potentiellen Empfänger, diejenigen also, die sich zu einem beliebigen anderen Zeitpunkt am Empfang der Sendungen beteiligen, kommen als Adressaten nicht nur die jeweiligen aktuellen, sondern auch die möglichen Empfänger in Betracht 41).

Zwar gibt es Programme, die besondere Zielgruppen erreichen sollen - etwa der Landfunk, der Frauenfunk, der Jugendfunk - sowie Sendungen, die für ausgesprochene Minderheiten produziert werden - Literatur - und Programme mit alter oder moderner Musik -, doch können aufgrund der technischen Bedingungen diejenigen, die den auf diese Weise im Programm berücksichtigten Gruppen nicht angehören oder sich ihnen nicht zugehörig fühlen, von Seiten des Rundfunkveranstalters nicht vom Empfang ausgeschlossen werden, Entscheidend ist für die Allgemeinheit als Zielgesamtheit der Wille des Veranstalters, des Absenders, das Programm an alle zu rich-

40) Mit Massenkommunikation lassen sich die Prozesse der Informationsübertragung durch technische Medien (indirekte Kommunikation) bezeichnen, bei denen die Mitteilungen einseitig von Kommunikator zum Rezipienten (einseitige Kommunikation) erfolgen, die insgesamt an ein unbegrenztes und anonymes Publikum gerichtet sind (öffentliche Kommunikation), d.h. an Rezipienten, die weder in räumlicher noch in sozialer, struktureller oder emotionaler Beziehung zueinander stehen, wobei es nicht von Belang ist, ob der Rezipient die Kommunikation in Gruppen - Familien oder Freundeskreis aufnimmt, - vgl. hierzu Fischer-Lexikon Publizistik, S. 89 ff., insbes. S. 93, 98. Als Masse weist das Rundfunkpublikum alle hierzu wesentlichen Merkmale auf: Heterogenität, Anonymität, Bindungslosigkeit, und Verhaltenshomogenität gegenüber einem Objekt gemeinsamer Interessen, so Lieb, S. 170; vgl. ferner Herrmann, Fernsehen, S. 46.

41) So schon Gerhardt, RuH 1949/50, 83, der zur Hörerschaft des Rundfunks nicht nur die einzelnen Gebührenzahler und ihre Angehörigen, sondern die "ganze Bevölkerung mit zufälligen Ausnahmen" zählt. Ähnlich auch Borinski, NWDR II, S. 37, "der Rundfunk wendet sich im Hauptteil an die gesamte Bevölkerung".

ten, so daß die "Darbietungen in Wort, Ton und Bild" von jedem gehört und gesehen werden können, der hierzu technisch in der Lage ist und willens, die dargebotenen Aussagen aufzunehmen 42). Da als Rundfunkempfänger demnach nur eine unbestimmbare Vielzahl von Personen in Betracht kommt, die tatsächlich oder möglicherweise von diesem Medium erreicht werden 43), kann daher die Allgemeinheit nahezu mit der Gesamtbevölkerung eines Landes oder mehrerer Länder gleichgesetzt werden, die von einer Rundfunkanstalt versorgt werden 44). Als Allgemeinheit wird somit nicht die Gesamtheit der einzelnen Bürger im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland angesprochen, sie ist vielmehr die Gesamtheit aller nur denkbaren Rezipienten von Rundfunkkommunikation im Sendeggebiet der jeweils zuständigen Rundfunkanstalt, auch zu verstehen als breite Öffentlichkeit 45) oder als beliebige Öffentlichkeit 46).

Die technische Besonderheit des Massenkommunikationsmittels Rundfunk bedingt demnach die Definition der Allgemeinheit als insgesamt anonymes Publikum, als nicht konkret erfassbare Vielzahl von Personen, deren Gemeinsamkeit ausschließlich im gleichzeitigen, räumlich getrennten Empfang von Rundfunksendungen besteht 47), womit aber nicht nur der technische Vorgang sondern auch die tatsächliche Wahrnehmung gemeint ist. Folglich bleibt im Blick auf die im Rundfunkrat vertretenen und nicht berücksichtigten Interessengruppen festzuhalten, daß das vom Rundfunk anzusprechende Publikum nicht als Gesamtheit verschiedenartig orientierter Verbände und Gruppen gesehen werden kann, sondern als Gesamtheit beliebig vieler Individuen, die allerdings auch Gruppenmitglieder sein können. Nicht die Gruppen als solche sind die Rezipienten, sondern der Einzelne. Die Allgemeinheit i.S.d. Rund-

42) Lieb, S. 140; Lerche, Rundfunkmonopol, S. 25 ff.; Herrmann, Fernsehen, S. 47.

43) Anm. 31.12.1980 waren 23,32 Mio Hörfunk- und 21,19 Mio Fernsehempfangsgenehmigungen erteilt, vgl. Statistisches Jahrbuch 1981, S. 366.

44) Vgl. hierzu auch Lieb, S. 126, der insbes. auf die regionale Beschränkung der UKW-Hörfunk- oder der 3. Fernsehprogramme hinweist.

45) So Neufischer, UFITA, Bd. 54 (1969), 79, im Gegensatz zur Öffentlichkeit eines Konzerts; ähnlich auch Demme, S. 32, "Öffentlichkeit als Teilnehmer einer Theateraufführung"; a.A.: dagegen Lieb, S. 128 f., Öffentlichkeit, verstanden als faktische Offenheit, die sowohl einen "gegen Unendlich strebenden Personenkreis als auch eine kleinere Menschenmenge umfaßt, sofern nur das Wesen der Öffentlichkeit, die Unbestimmtheit des Personenkreises erhalten bleibt". Insofern besteht auch nach Lieb kein Unterschied zwischen Öffentlichkeit und Allgemeinheit.

46) Lerche, Rundfunkmonopol, S. 28.

47) Vgl. hierzu auch Lieb, S. 135; Herrmann, Fernsehen, S. 46 f.

funkgesetze läßt sich demnach nicht ausschließlich als Gruppen-gesellschaft begreifen, was wegen der überproportionalen Beteiligung von Gruppen und Verbänden naheläge, sondern als Zusammenfassung vieler einzelner Empfänger, ungeachtet ihrer Zugehörigkeit zu politischen, weltanschaulichen, wirtschaftlichen und anderen gesellschaftlichen Gruppen und Vereinigungen. Nicht die "gesellschaftlich relevanten Kräfte" 48), ihre Verbände und Organisationen, sind Adressaten der Rundfunkkommunikation, sondern jeder Einzelne, d.h., sowohl jene, die sich in Interessengruppen und -verbänden zusammengeschlossen haben als auch jene, die nicht organisiert sind, oder für die keine besonderen oder keine wirk-samen Einflußgruppen vorhanden sind, wie Verbraucher, Rentner, Kriegsopfer, Hausfrauen, ausländische Arbeitnehmer und andere Randgruppen der Gesellschaft 49).

Der zunächst konturenlose Begriff der Allgemeinheit läßt sich in-soweit präzisieren, als er die Gesamtheit aller innerhalb der Geltungsbereiche der Rundfunkgesetze und -staatsverträge erreich-baren Empfänger von Rundfunksendungen beschreibt als Zusammen-fassung von Mitgliedern gesellschaftlicher Gruppen und Verbände und von nichtorganisierten Einzelpersonen 50).

2.2 Bestimmung der Interessen einer auf den Rundfunk bezogenen All-gemeinheit

Ist die auf diese Weise beschriebene Allgemeinheit in ihrer rund-funk-spezifischen Komplexität begrifflich erfaßt, so lassen sich nun die in keiner Vorschrift der Rundfunkgesetze näher erklärten Interessen der Allgemeinheit oder der Öffentlichkeit eingrenzen. Für eine Begriffsbestimmung bieten sich als Ansatzpunkte an: das Medium Rundfunk und sein Publikum, die Allgemeinheit.

Daß die rundfunkbezogenen Interessen der Allgemeinheit gemeint sind, ergibt sich bereits aus dem Sachzusammenhang, der Rundfunk-rat ist als Vertretung der Allgemeinheit angesprochen 51). In einigen Vorschriften wird diese Beziehung zwischen Rundfunk und Allgemeinheit auch deutlich hergestellt 52). Damit ist ausge-

48) BVerfGE 12, 205 (261 f).

49) So auch Jank, Rundfunkanstalten, S. 61, Anm. 222.

50) Diese Aussage findet ihre Bestätigung in der Vielfalt und Viel-zahl der Rundfunkprogramme, die in dem Aufgabenbereich der In-formation u.d. Belehrung Gruppeninteressen berücksichtigen, im Bereich der Unterhaltung sich dagegen nicht an einer Gruppen-zugehörigkeit der einzelnen Adressaten zu orientieren haben.

51) Vgl. oben S. 32 ff. der Arbeit.

52) So insbes. in den Bestimmungen, die die Wahrnehmung der Gesamt-interessen des Rundfunks und der Rundfunkhörer - und Zuschauer postulieren, so in Art. 6 (1) 3 BR-G; § 5 (1) RB-G; § 15 (1) GVRG; § 6 (1) SFB-S; ferner § 4 (1) 1 SDR-S.

schlossen, daß hier das Allgemeininteresse ausschließlich im Sinne eines durch den Staat und seine Organe verkörpert und von diesen Komponenten bestimmten "Allgemeinwohls" zu verstehen ist, auch wenn möglicherweise Teilaspekte des Allgemeinwohls für die Deutung des rundfunkorientierten Allgemeininteresses von Bedeutung sind 53). Auf die Gemeinwohlorientierung jeder öffentlichen Tätigkeit, wie sie auch von den staatsfernen Rundfunkanstalten ausgeübt wird 54), kommt es in diesem Zusammenhang nicht an, denn hier soll allein das rundfunkspezifische Allgemeininteresse näher bestimmt werden 55). Versucht man diesen Begriff aus der Sicht des Interessenträgers - der am Rundfunk orientierten Allgemeinheit - zu deuten 56), so ist die oben 57) gegebene Beschreibung der Allgemeinheit heranzuziehen: Allgemeinheit als die Zusammenfassung aller im Geltungsbereich eines Rundfunkgesetzes oder -staatsvertrages erreichbaren Empfänger von Rundfunksendungen sowohl als Angehörige gesellschaftlicher Gruppen und Verbände wie als Nichtorganisierte.

Allgemeininteresse könnte dann verstanden werden als die Gesamtheit der Teilinteressen der in Verbänden und Vereinigungen organisierten und der nichtorganisierten Rundfunkempfänger, deren Interessen nicht von bestimmten Gruppen propagiert werden können, Allgemeininteresse als Summe organisierter und nichtorganisierter Sonderinteressen.

Durch eine bloße Summierung dieser artikulierten und nichtartikulierten bzw. nicht artikulierbaren Einzelinteressen läßt sich das Allgemeininteresse jedoch nicht ausdrücken und konkret erfassen, weil die Zahl der durch Verbände und Gruppen vertretenen Sonderinteressen unübersehbar groß ist, und sich die Interessen der nichtorganisierten Individuen mangels entsprechender Propagierung nicht konkret ermitteln lassen 58). Erst recht ergibt

53) Weitergehend Stern-Bethge, Intendant, S. 51, wonach Gemeinwohl und "wohlverstandenes Rundfunkinteresse" miteinander identisch sind; ähnlich wohl auch Krüger, Binnenstruktur, S. 63 f.

54) Vgl. Stern-Bethge, Intendant, S. 51.

55) Zur Gemeinwohlorientierung vgl. Häberle, AGR Bd. 50 (1970), S. 86 ff.; Püttner, DöV 1970, 324; Schunck, JöR (NF) Bd. 20 (1971), S. 244; zur Unschärfe des Gemeinwohlbegriffs und zur Kritik daran vgl. Bethge, Der Staat, Bd. 10 (1971), S. 501 f. m.w.N.; vgl. auch Lenz, JZ, 1963, 343.

56) Nach Bethge, Der Staat, Bd. 10 (1971), S. 502 handelt es sich beim Gemeinwohlbegriff um ein definiens indefinibilis.

57) Siehe S. 50 der Arbeit.

58) Gegen die Addition von Gruppeninteressen zum Allgemeininteresse: Moog, S. 103; ähnlich Müller, Selbstverwaltung, S. 164; Leibholz, Repräsentation, S. 73; Krüger, Staatslehre, S. 236 ff.

nicht die Zusammenfassung der ausschließlich durch die Gruppenmitglieder in den Rundfunkräten vertretenen Sonderinteressen das Allgemeininteresse, zumal von vornherein die nicht im Rundfunkrat vertretenen Organisationen nicht berücksichtigt sind 59). Eine derartige Betrachtungsweise ließe auch außer acht, daß das hier in Frage stehende Allgemeininteresse am Massenmedium Rundfunk orientiert sein und sich auf diesen Gegenstand beschränken muß. Schon aus diesem Grund kann es sich nicht in einer Summierung mehr oder weniger faßbarer Einzelinteressen erschöpfen. Der Bezugsgegenstand Rundfunk gibt somit den ersten Anhaltspunkt für das den verschiedenen Sonderinteressen übergeordnete Allgemeininteresse: Im Interesse jedes aktuellen und potentiellen Empfängers von Rundfunk 60) liegt die ungehinderte Funktionsfähigkeit des Mediums, d.h. daß die dem Rundfunk zugewiesenen Aufgaben ungehindert erfüllt werden können. Auf die verfassungsrechtliche Ebene übertragen, bedeutet das rundfunkbezogene Allgemeininteresse dann das überragende Interesse an der Gewährleistung und am fortbestehenden Schutz des Rundfunks als Medium und Faktor öffentlicher Meinung 61) und als Vermittler ungehindert zugänglicher Information als Voraussetzung öffentlicher Meinungsbildung 62). Unter diesem Gesichtspunkt rückt als wesentliches Element der Begriffsbestimmung die verfassungsrechtliche Grundlegung des Mediums und der ihm durch die Rundfunkfreiheit nach Art. 5 (1) GG gewährleistete Schutz in den Blick. Das Interesse der Allgemeinheit am Medium Rundfunk läßt sich somit umschreiben als das Interesse aller am verfassungsrechtlich durch die Rundfunkfreiheit gewährleisteten Schutz des Mediums, an der ungehinderten Entfaltung der zur Rundfunkfreiheit gebündelten Grundrechtsverbürgungen 63), die gewährleisten, daß der Rundfunk durch Verbreitung von Informationen und Meinungen zur Bildung öffentlicher Meinung beiträgt. Objekt des Interesses der Allgemeinheit ist somit die Verwirklichung der Rundfunkfreiheit durch das Massenmedium Rundfunk 64).

59) Ähnlich auch Krüger, Binnenstruktur, S. 64, der von den Einzelpersonen allerdings ein Hinauswachsen über die entsendenden Verbindungen verlangt, um auf diese Weise die Allgemeinheit zu bilden.

60) Siehe oben S. 1 die gegebene Begriffsbestimmung.

61) BVerfGE 12, 205 (260 f); bestätigend 31, 314 (325); ebenso BVerfG, DöV 1981, 625 (626).

62) Wufka, S. 67; Hans Schneider, DöV 1960, 845.

63) Siehe oben S. 16 ff. zu den erwähnten medialen Grundrechten.

64) Ähnlich auch Krüger, Binnenstruktur, S. 64, wonach die in Art. 6 (1) 3 und 4 BR-G genannten Gesamtinteressen des Rundfunks und der Rundfunkhörer der Verfassungsvoraussetzung (zu ergänzen: der Rundfunkfreiheit) des Art. 5 (1) GG gewidmet sind.

Auf die aktuelle Rundfunksituation bezogen, bedeutet dies u.a. auch, daß das Interesse der Allgemeinheit auf die Erfüllung des Programmauftrages der Rundfunkanstalten gerichtet ist, wie ihn die Richtlinien und Sendegrundsätze formulieren 65). Kern dieser Programmgrundsätze ist die Verpflichtung der Rundfunkanstalten und der Mitarbeiter, das Programm objektiv, neutral und ausgewogen zu halten und Einseitigkeit in der Berichterstattung zu vermeiden 66). Damit soll verhindert werden, daß der Rundfunk einseitig zugunsten einzelner gesellschaftlicher Gruppen Stellung nimmt und mißbraucht werden kann 67). Ausgewogenheit und Neutralität des Programms lassen sich aber nur im Wege der Übereinstimmung der verschiedenen Kräfte erzielen, die Anspruch erheben, im Rundfunk zu Wort zu kommen, und denen von Verfassungen wegen zur Sicherung der Rundfunkfreiheit die Beteiligung an und die Mitwirkung im Rundfunkbetrieb zugestanden worden ist 68). Der Kompromiß zwischen diesen z.T. miteinander rivalisierenden Kräften und den von ihnen propagierten Interessen und Ansichten 69), die in die Binnenstruktur der Rundfunkanstalten inkorporiert sind 70), bildet die notwendige Voraussetzung für die in den Programmrichtlinien geforderte Erfüllung des Auftrages, objektiv neutral und ausgewogen zu informieren und die Programmgestaltung diesen Grundsätzen unterzuordnen. Dies dient wiederum der Erhaltung der Rundfunkfreiheit, der Informationsfreiheit und der Freiheit der öffentlichen Meinungsbildung.

Vor diesem Hintergrund läßt sich das durch das Medium Rundfunk bestimmte Interesse der Allgemeinheit erfassen als das Interesse am Zustandekommen eines Kompromisses zwischen den politischen, den weltanschaulichen, den gesellschaftlichen Kräften und denen des Staates als Grundlage einer verfassungskonformen Aufgabenerfüllung durch den Rundfunk, die ihrerseits wiederum Voraus-

65) Vgl. im einzelnen Art. 4 (1) (2) BR-G; § 3 HR-G; §§ 6, 7 NDR-StV; § 2 RB-G; § 10 GVRG; § 3 SFB-S; § 2 SDR-S; § 5 SWF-StV; § 4 WDR-G; §§ 2, 3 ZDF-StV; §§ 23, 24 G-DW/DLF.

66) Vgl. im einzelnen hierzu Art. 4 (2) Ziff. 5, 7 und 9 BR-G; § 3 Ziff. 3, 4 HR-G; § 7 insbes. (1) Ziff. 2 u. 3, (2) S. 3 NDR-StV; § 2 (2), (3) u. (5) RB-G; § 10 (1) 2 GVRG; § 3 SFB-S; § 2 (4) Ziff. 65, 7 SDR-S; § 5 (2), (3) SWF-StV; § 4 S. 5 u. 7 WDR-G; § 3 ZDF-StV; §§ 23, S. 2, 24 G-DW/DLF.

67) BVerfGE 12, 205 (262 f.); 31, 314 (325); BVerfG, DöV 1981, 625 (626).

68) BVerfGE 31, 314 (326); BVerfG, DöV 1981, 625 (627).

69) Zum Kompromiß als Instrument des Ausgleichs und der Harmonisierung der Sonderinteressen, vgl. Hamel, S. 116 f; Wittkämper, S. 40 ff, 117; Wufka, S. 88.

70) Wallenreiter in FK Nr. 43/1974, S. 3 spricht vom gemeinwohlorientierten Konsens der Vertreter von Gruppeninteressen im Rundfunkrat.

setzung eines Programms ist, das den in den Programmrichtlinien enthaltenen Grundsätzen der Neutralität genügt. Das Allgemeininteresse am Rundfunk ist verwirklicht, wenn durch die Einschaltung der Gruppen, Staatsfreiheit, Unabhängigkeit und eine "Nichtinstrumentalisierung" erreicht wird 71).

3. Spannungsverhältnis zwischen den Interessen der Allgemeinheit und denen der entsendungsberechtigten Gruppen

Bei einer Gegenüberstellung des Allgemeininteresses in seiner oben gegebenen Definition und der Interessen der entsendungsberechtigten Gruppen muß unterschieden werden zwischen dem Rundfunkrat als Ganzem und seinen Mitgliedern. Ist der Blick auf das Organ Rundfunkrat als solches gerichtet, so erscheint es in seiner Zusammensetzung als sichtbar gewordener Kompromiß zwischen den vom Gesetzgeber als relevant anerkannten Gruppen und Kräften. Eine Antinomie wäre demnach nicht vorhanden. Das Organ Rundfunkrat stellte sich der als Zusammenfassung der von einzelnen Personen vertretenen Partikularinteressen und somit als Verkörperung des Allgemeininteresses 72). Letztlich würde eine solche Sicht jedoch dazu führen, den Rundfunkrat als die Summe der dort zugelassenen Sonderinteressen und diese mit dem Interesse der Allgemeinheit gleichzustellen, wobei die Allgemeinheit in ihrer Komplexität jedoch nur zum Teil erfaßt wäre 73).

Stellt man dagegen auf die einzelnen Rundfunkratsmitglieder als den "Vertretern" von Gruppeninteressen ab 74), 75), so stellt sich folgendes Problem: das einzelne Rundfunkratsmitglied verkörpert nicht schon den Kompromiß der Interessen und Ansichten und damit die Grundlage für ein ausgewogenes Programm, denn ein solcher Kompromiß kann erst zustandekommen, wenn die einzelnen Interessen vertreten und kundgemacht werden. Die Kompromiß- oder Konsensfindung ist abhängig vom Vorbringen und Geltendmachen der Gruppenansichten 76). Wird das einzelne Rundfunkratsmitglied als Sachwalter des Gesamtinteresses gesehen, so wird damit auch das Spannungsverhältnis zwischen Einzel- und Allgemeininteresse er-

71) Badura, Bindungen, S. 44.

72) Siehe oben S. 53 der Arbeit.

73) Siehe oben S. 52 der Arbeit; in diesem Sinne auch Wilkens, S. 124 f.;

a.A.: Sengelmann, RuF 1967, S. 172, ebenso Jank, Rundfunkanstalten, S. 42 f.; Wallenreiter, FK Nr. 43/1974, S. 3.

74) Siehe oben S. 43 ff. der Arbeit.

75) Hierfür geben vom Wortlaut her bereits die Vorschriften für HR, SDR, BR, RB und SWF Anlaß, siehe oben S. 31 der Arbeit.

76) BVerfGE 12, 205 (261 ff) verlangt in diesem Sinn auch das Zutorkommen und nicht schon von vornherein die Vertretung des Gesamtinteresses durch das einzelne Gruppenmitglied; ähnlich auch BVerfG, DöV 1981, 625 (627).

faßt, das bei den Anstalten BR, RB und SFB noch eine dritte Komponente dadurch erhält, daß die Mitglieder der Rundfunkräte außerdem die Interessen ihrer jeweiligen Rundfunkanstalten wahrzunehmen haben 77). Hier kann sich eine anstaltsbezogene Interessenwahrnehmung im Einzelfall auch gegen die Allgemeinheit und gegen die entsendenden Gruppen richten, was das Beispiel einer Gebührenerhöhung verdeutlicht:

Das Interesse der Allgemeinheit könnte u.U. gegen eine Anhebung der Gebühren sprechen, um eine weitere Verteuerung der Lebenshaltungskosten zu vermeiden, als Mitglieder eines Anstaltsorgans müßten die Rundfunkmitglieder jedoch für eine Erhöhung stimmen, weil es im Interesse der Rundfunkanstalt liegt, über eine ausreichende wirtschaftliche Grundlage zur Erfüllung des Programmauftrages zu verfügen.

Die den Rundfunkratsmitgliedern zuerkannte Weisungs- und Auftragsfreiheit 78), die die in der Vertretung begründete Abhängigkeit vom Vertretenen aufhebt und dem Rundfunkratsmitglied eine dem freien Mandat des Abgeordneten nach Art. 38 (1) 1 GG vergleichbare Unabhängigkeit und Entscheidungsfreiheit verleihen soll 79), läßt die Bindung des einzelnen Rundfunkratsmitgliedes an die entsendende Gruppe allenfalls in den Hintergrund treten 80). Von einem interessengemäß ausgewählten Mitglied wird eher ein loyales Verhalten der entsendenden Gruppen gegenüber erwartet werden können, Gewissensentscheidungen in Opposition zum Verband werden wohl seltener getroffen 81).

Die mehr oder weniger stark ausgeprägte Abhängigkeit von den sendungsberechtigten Stellen, die insbesondere in unterschiedlich ausgestalteten Rückrufrechten ihren Ausdruck findet, steht im Widerspruch zum freien Mandat, das in nahezu allen Rundfunkgesetzen den Rundfunkratsmitgliedern garantiert ist 82). Entwickelt sich der einzelne Gruppenvertreter zum Vertreter des Allgemeininteresses, versucht er also, in sich den Kompromiß zwischen

77) Der Rundfunkrat des SR bleibt in diesem Zusammenhang unerwähnt, weil seine Mitglieder vom Gesetzgeber nicht als "Gruppenvertreter" bezeichnet sind.

78) Vgl. im einzelnen oben S. 34 ff. der Arbeit.

79) Auch unter diesem Gesichtspunkt ist der Rundfunkrat dem Parlament vergleichbar, so schon Eckert, RuH 1951/52, 8 (10); zur Vergleichbarkeit der Funktionen von Parlament und Rundfunkrat, siehe auch Stern-Bethge, Rundfunk, S. 66; ähnlich auch Michel-Bericht/Südwest-Kommission, S. 198 f.

80) Dagtoglou, Der Private, S. 54 f; ähnlich auch Kaiser, Repräsentation, S. 354.

81) Siehe Wufka, S. 85; Müller, Selbstverwaltung, S. 166; Eschenburg, RuF 1963, 136.

82) Nachweise siehe oben, S. 34 ff. der Arbeit; vgl. hierzu auch Keidel, RuF 1976, 15 (29).

den verschiedenen gesellschaftlichen Interessen zu verkörpern, so entfernt er sich zwangsläufig von seiner Gruppe, die ihn präsentiert hat, um durch ihn im Kollegialorgan zu Wort zu kommen und ihre Ansichten vertreten zu sehen 83). Das Spannungsverhältnis zwischen dem Einzel- und Allgemeininteresse in der Person des Rundfunkratsmitgliedes ist demnach von den Rundfunkgesetzen vorgegeben, denn die Interessenvertreter sind aufgrund der Abhängigkeit von den entsendenden Gruppen nicht freigestellt, wären sie es, so wäre wiederum eine gezielte Interessenwahrnehmung in Frage gestellt, ein Zu-Wort-Kommen-Können, um derentwillen die gesellschaftlichen Kräfte in die Organe der Rundfunkanstalten integriert sind. Funktion der Gremienmitglieder ist es gerade, Gruppeninteressen einzubringen, um die gesetzlichen Aufgaben und Schranken des Integrationsrundfunks durchzusetzen 84). Andererseits wird durch die Bindung der Aufsichtsorgane Rundfunk-Fernsehrat an das Allgemeininteresse die Besonderheit des Rundfunks als eines der Allgemeinheit verpflichteten Mediums hervorgehoben 85). Den Gruppenvertretern in den Rundfunk-/Fernsehräten ist somit die "Doppelrolle" zugewiesen, das Allgemeininteresse wahrzunehmen und zugleich die besonderen Interessen der Gruppen und Kräfte auf Einflußnahme, Darstellung und Zu-Wort-Kommen in den Organen und im Rundfunkprogramm zur Geltung zu bringen 86).

4. Verfassungsmäßigkeit dieses Spannungsverhältnisses - Verwirklichung der formellen Rundfunkfreiheit

Das hier beschriebene Spannungsverhältnis verdeutlicht die Schwierigkeiten, vor die sich die Gesetzgeber gestellt sahen, einerseits der als Adressat der Rundfunksendungen angesprochenen Vielzahl von Rundfunkteilnehmern in adäquater Weise eine Beteiligung an den Organen der Rundfunkanstalten zu gewährleisten, andererseits nicht die bedeutenden politischen, weltanschaulichen wirt-

83) Die Kompromißdarstellung durch das einzelne Rundfunkratsmitglied fordert aber Krüger, Binnenstruktur, S. 64, der in der Herkunft der Rundfunkratsmitglieder und dem freien Mandat keinen Widerspruch sieht.

84) So Lerche, Rundfunkorganisation, S. 70 f., der das freie Mandat und die Verpflichtung der Rundfunkratsmitglieder auf ein "vages" Allgemeininteresse für problematisch hält und dadurch die pluralistische Legitimation "verhüllt" sieht.

85) BVerfGE 31, 314 (328); sinngemäß ähnlich auch Schwarz-Schilling, Fernsehen, S. 112, der davor warnt, die "Spezialsicht" der Verbände im Rundfunkrat zu verabsolutieren; ebenso Wallenreiter, ebda. S. 171, der einen Mindestkonsens unter den Gruppen verlangt.

86) Berendes, S. 70 f.; Mallmann, Rechtsaufsicht, S. 106 ff. 112; Ipsen, Mitbestimmung, S. 38 f.; Rupp; AÖR Bd. 101 (1976), 161 (200); Badura, Bindungen, S. 42.

schaftlichen, sozialen und sonstigen gesellschaftlichen Gruppen und Verbände von einer Mitwirkung in diesem Massenkommunikationsmittel auszuschließen. Sie hatten das Problem zu lösen, daß das Allgemeininteresse nicht umfassend organisierbar ist 87), dem hierzu allein berufenen Staat 88) der Rundfunk jedoch nicht überantwortet werden durfte.

Dem Anspruch der gesellschaftlichen Kräfte, die sich nach der Niederlage 1945 als die einzigen staatstragenden und von den Besatzungsregierungen als politisch tragbar anerkannten Mächte etabliert hatten 89), als Ordnungskräfte im staatlichen wie im gesellschaftlichen Bereich berücksichtigt zu werden, sollte damit Rechnung getragen werden. Die in der pluralistischen Binnenstruktur gefundene Lösung, einige gesellschaftliche Kräfte in die Organe der Rundfunkanstalten und damit die Träger der Rundfunkveranstaltung zu integrieren, wie dies zumindest bei den Anstalten mit pluralistischem Rundfunkrat i.e.S. und i.w.S. versucht wurde, ist vom Bundesverfassungsgericht als verfassungsgemäß im Einklang mit Art. 5 (1) GG bewertet worden 90) und wird auch von der überwiegenden Lehrmeinung als verfassungsgemäß beurteilt 91). Damit haben auch die Vorschriften das Prädikat der Verfassungsmäßigkeit erhalten, in denen die Vertretung der Allgemeinheit durch Gruppenvertreter und damit zugleich das Spannungsverhältnis zwischen Einzel- und Allgemeininteresse in der Person des einzelnen Rundfunkratsmitglieds normiert ist.

Diese Bewertung als verfassungskonform ist nur dann verständlich, wenn der Prämisse gefolgt wird, - von der offensichtlich das BVerfG und die ihm folgende Meinung ausgehen -, daß nicht der Allgemeinheit insgesamt, sondern den sich in der Öffentlichkeit als Wort- und Meinungsführer bestätigenden Gruppen und Verbänden 92) der Rundfunk zur Kontrolle zu überantworten ist.

Da das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich auf die bereits vorgefundenen Rundfunkgesetze, --staatsverträge und -satzungen Bezug nimmt 93) und damit auf die in ihnen enthaltenen Organisationsnormen, sind unter den gesellschaftlich relevanten Kräften die in den einzelnen Vorschriften aufgeführten Gruppen und Vereini-

87) Müller, Selbstverwaltung, S. 163.

88) Müller, Selbstverwaltung, S. 164, bezogen auf die Allgemeinheit der Verbraucher.

89) Vgl. Weber Werner, Spannungen, S. 42.

90) BVerfGE 12, 205 (261 f.); 31, 314 (328); BVerfG, DöV 1981, 625 (626).

91) Siehe oben S. 24 ff. der Arbeit.

92) So Maunz, MDHS, Art. 21, Rdnr. 5.

93) Vgl. insbesondere BVerfGE 31, 314 (327 f); abwägend BVerfG, DöV 1981, 625 (627) zur Kritik an der undifferenzierten Betrachtungsweise des BVerfG Maunz, MDHS, Art. 5 (1), Rdnr. 227.

gungen zu verstehen, die sich in weltanschauliche Gruppen - die Kirchen und andere religiöse Vereinigungen -, politische Gruppen - die Parteien - und andere gesellschaftliche Gruppen - insbesondere die Interessenverbände unterschiedlicher Zwecksetzung 94) - gliedern. Die vom Bundesverfassungsgericht vorgenommene Wertung läßt darauf schließen, daß diese "gesellschaftlichen Kräfte" als repräsentativ für die rundfunkbezogene Allgemeinheit angesehen werden. Ihre Vertreter in den Rundfunkräten repräsentieren nach dieser Ansicht mithin diese Allgemeinheit 95).

In Anbetracht dessen, daß Gruppen und Verbände primär Sonderinteressen verfolgen 96), im Rundfunkrat jedoch auch über Bereiche bestimmen, die ihrem speziellen Verbandszweck nicht mehr unterliegen 97), erscheint es auf den ersten Blick hin zweifelhaft, ob ihnen überhaupt die Funktion zuerkannt werden darf, die "Interessen der Allgemeinheit" zu vertreten. Zweifel an den entsprechenden Regelungen stellen sich besonders im Hinblick darauf, daß die Funktion eines Kompromisses als Interessenausgleich, der als Wesenselement des Allgemeininteresses angesehen wird 98), dann die Frage gestellt ist, wenn die Gruppen gemeinsam ihre Interessen ausweiten wollen 99), oder wenn zwischen den gesellschaftlichen Kräften Parität hergestellt ist und gegensätzliche Ansichten bereits aufgrund der Machtbalance ausgeglichen sind 100). Es geht hierbei vor allem um die Frage, ob sich die in den Rundfunkgesetzen angesprochene Allgemeinheit oder Öffentlichkeit durch Interessenvertreter repräsentieren läßt 101), ob die von Gruppen entsandten Rundfunkratsmitglieder zur Vertretung der Interessen der Allgemeinheit legitimiert sind. Hierfür ist das Prinzip zu erfragen, auf dem die in den Rundfunkgesetzen gefundene und für verfassungskonform erklärte Lösung gegründet sein könnte. Möglich wäre, daß hier ein besonderes Repräsentationsmodell verwirklicht worden ist, das den verfassungsrechtlich gebotenen Erfordernissen einer angemessenen Beteiligung der pluralistischen Kräfte an der Organisation des Mediums Rundfunk gerecht wird.

94) Siehe Wufka, S. 83; ferner die Einteilung in Parteien, Interessenverbände und Kirchen bei Wittkämper, S. 18 ff; zur gesellschaftlichen Relevanz der Kirchen vgl. OVG Lüneburg 1978, unveröffentlichte Urteilsausfertigung, S. 30. Stark, Löffler-Festschrift, S. 384.

95) Zur Fragwürdigkeit der Legitimation der Verbände, Lerche, Rundfunkorganisation, S. 72.

96) Vgl. Wittkämper, S. 44 und 46.

97) Siehe Wufka, S. 84.

98) Siehe oben S. 53 der Arbeit.

99) z.B. die Steigerung ihres Einflusses auf die Selbstverwaltung, siehe Wufka, S. 89, Anm. 476.

100) Sontheimer, Gutachten, S. 65 spricht vom unlösbaren Problem der direkten Repräsentation der Allgemeinheit durch die Repräsentation organisierter Interessen.

101) Sontheimer, Gutachten, S. 65.

DRITTER TEIL: Die Wahrnehmung von Gruppen- und Allgemeinheitsinteressen als Repräsentation der Allgemeinheit durch die Mitglieder der Rundfunk-/Fernseh- und Verwaltungsräte

Bevor auf die eigentliche Frage eingegangen werden kann, ob sich die Allgemeinheit durch politische, weltanschauliche und gesellschaftliche Gruppen repräsentieren läßt, oder ob es sich nicht vielleicht um eine reine Interessenvertretung im und durch den Rundfunkrat handelt, muß der Begriff der Repräsentation im Unterschied zu dem der Interessenvertretung erläutert und die Verantwortungskompetenz der Allgemeinheit für das Massenkommunikationsmittel Rundfunk verdeutlicht werden.

1. Kapitel: Repräsentation im staatlichen und im gesellschaftlichen Bereich

1. Begriff der Repräsentation im Bereich der Staatsorganisation, Anwendbarkeit auf den gesellschaftlichen Bereich

Als Begriff der Staatsrechtslehre 1) 2) bedeutet Repräsentation im parlamentarisch-demokratischen Staat Handeln des Volkes durch andere Personen oder Organe, d.h., Ausübung von Herrschaft durch Organe des Staates, die das Volk hierzu unmittelbar oder mittelbar ermächtigt hat 3).

Dieser Begriff orientiert sich am Parlament und den in ihm zusammengefaßten Abgeordneten 4). Das Parlament und auch der einzelne Abgeordnete handelt im Namen des Volkes, aber weder nach seiner Weisung noch in seinem Auftrag 5). Der unsichtbare Wille des Volkes als nicht real gegenwärtig wird sichtbar 6) gemacht durch öffentlich anwesendes Sein des Repräsentanten Parlament und/oder der Abgeordneten 7). Das Volk wird als ideelle Einheit gedacht, dem die Handlungen und Beschlüsse der Repräsentanten als Äuße-

- 1) Vgl. zum Repräsentationsbegriff Burkes den Nachweis bei Versteyl, S. 10; ferner Nachweise bei Scheuner, Huber-Festschrift, S. 227; zum Repräsentationsbegriff in der deutschen Staatsrechtslehre vgl. v. Mangoldt/Klein, Art. 38, S. 870; Maunz, MDHS, Art. 38 Rdnr. 1; Hamann, Vorbemerkung zu Art. 38.
- 2) Zur Repräsentation gesellschaftlicher Interessen vgl. Kaiser, Repräsentation, S. 35 ff.
- 3) Wittkämper, S. 148.
- 4) Vgl. Pollmann, S. 106 und die Nachweise ebenda.
- 5) So schon Art. 7, titre III, chap 1 sect. III der französischen Verfassung von 1791, zit. nach Pollmann, S. 16, Anm. 12.
- 6) C. Schmitt, Verfassungslehre, S. 209; Glum, S. 26.
- 7) Dagtoglou, Der Private, S. 43; E.R. Huber, Selbstverwaltung der Wirtschaft, S. 49; Scheuner, Huber-Festschrift, S. 222 ff. insbes. 227; Kaiser, Repräsentation, S. 355 ff.

rung seines Gesamtwillens zugerechnet werden. Das Handeln des Repräsentanten gilt als Handeln des Repräsentierten 8).

Die Bildung dieses Willens erfolgt in zwei Etappen:

Aus dem Gesamtvolk sondern sich als die "repräsentativen Willensbilder" 9) die tatsächlichen Wähler, sie bestimmen durch Wahl den Abgeordneten, den Repräsentanten des Gesamtvolkes. Die Wahl wird damit zum repräsentierenden Verfahren 10), das den Abgeordneten zur Repräsentation, d.h. zur Vertretung des ganzen Volkes, zum Handeln in seinem Namen legitimiert, wie dies auch in Art. 20 (2), 38 (1) GG zum Ausdruck kommt 11).

Der Repräsentant hat sich am Gesamtinteresse zu orientieren und keine Sonderinteressen wahrzunehmen. Er kann deshalb auch nicht Einzelweisungen unterworfen werden 12). Da der Abgeordnete einen besseren Willen bilden soll als das Volk, die Gesamtheit der Wähler es vermag 13), muß er notwendigerweise unabhängig sein 14). Unter diesem Gesichtspunkt rechtfertigt sich erst das in Art. 38 (1) GG dem Abgeordneten garantierte freie Mandat. Er ist in der ständigen Auseinandersetzung mit dem Volk nur dann zu unabhängiger Willensbildung fähig 15), wenn er keinen Aufträgen und Weisungen unterliegt.

Repräsentation ereignet sich somit in einem dualistischen und dialektischen Verhältnis zwischen einer unbestimmten und unbestimmbaren Vielzahl von Personen, dem Volk, und einer oder mehreren Einzelpersonen 16). Sie kann nur im Rahmen der Öffentlichkeit stattfinden 17), denn der zwischen dem Volk und den Repräsentanten not-

8) Vgl. Scheuner, DöV 1965, 577 (579 R).

9) Krüger, Staatslehre, S. 249.

10) Krüger, Staatslehre, S. 250 f.; ders. E.R. Huber-Festschrift, S. 108 ff.: "Die Wahl als Vorgang Nationaler Repräsentation"; ähnlich auch Scheuner, DöV 1965, 577 (579 R).

11) Vgl. Wittkämper, S. 158 f.; Versteyl, S. 22; Leibholz, Repräsentation, S. 140 ff. insbes. S. 156; allerdings gehört die Bindung an den Wahlakt nicht begriffsnotwendig zur Repräsentation, so etwa Leibholz, Repräsentation, S. 160, 162.

12) Leibholz, Repräsentation, S. 44, 73; vgl. auch die Darstellung liberal-parlamentarischer Repräsentation bei v. Arnim, S. 126 f.

13) So insbes. Krüger, Staatslehre, S. 249, 252 f., der auf die Funktion der Repräsentation hinweist, den allgemeinen Volkswillen zu verbessern und der darin auch das dialektische Verhältnis zwischen dem Volk und dem besseren Repräsentanten sieht, "Repräsentation als Vorgang der Selbstvergütung", s. auch S. 241 ff., S. 250 ders. E.R. Huber-Festschrift, S. 110 f.; vgl. auch die Darstellung bei v. Arnim, S. 127 u.w. Nachw., Pollmann, S. 37, 40, 45.

14) Krüger, Staatslehre, S. 252; Pollmann, S. 44; ähnlich auch Leibholz, Repräsentation, S. 73.

15) Krüger, Staatslehre, S. 253; allgemeiner Pollmann, S. 44.

16) Vgl. Pollmann, S. 40 ff.

17) Vgl. Schmitt, Verfassungslehre, S. 207 ff.; Leibholz, Repräsentation, S. 176; Kaiser, Repräsentation, S. 355 ff.

wendige Dialog 18) ist nur in dem Raum möglich, in dem die öffentliche Meinung wirkt. Kritik am Repräsentanten, seine Rechtfertigung oder die Wahrnehmung von Verantwortung gegenüber dem Volk kann letztlich nur öffentlich, d.h. durch die öffentliche Meinung erfolgen 19).

Repräsentation ereignet sich zwischen einer zahlenmäßig nicht bestimmbar Personenmehrheit und einer Einzelperson 20). Auf diesem Unterscheidungsmerkmal beruht auch die andersartige Legitimation des Stellvertreters, für den Vertretenen zu handeln. Der Repräsentant vermag nur aufgrund der Anerkennung durch die zu Repräsentierenden verbindlich für das anonyme Volk zu handeln 21). Diese Anerkennung wird ihm im staatlich-politischen Bereich durch den das Handeln des Abgeordneten legitimierenden Wahlakt erteilt. Zum herkömmlich am staatlich-politischen Bereich orientierten Repräsentationsbegriff gehören somit folgende Wesensmerkmale: Dualistisches und dialogisches Verhältnis zwischen dem an sich anonymen Volk und dem Repräsentanten, das durch Wahl oder Abstimmung begründet wird und im Raume der Öffentlichkeit wirkt, Vergewärtigung des unsichtbaren Seins des Volkes durch sichtbares Sein des Repräsentanten, unabhängige Willensbildung des Repräsentanten.

Ob und in welchem Umfang sich dieser Repräsentationsbegriff auf die vom Rundfunkgesetzgeber gewollte Darstellung der Allgemeinheit der Rundfunkadressaten durch den Rundfunkrat anwenden läßt, und ob es sich hierbei um eine vergleichbare Repräsentation handelt, läßt sich aus dem Vergleich mit dem Gegenbegriff der Interessenvertretung feststellen. Das äußere Erscheinungsbild der deutschen Rundfunkräte läßt nämlich zunächst die Annahme gerechtfertigt erscheinen, hier sei es gelungen, die Vertretung der gesellschaftlichen Interessen zu institutionalisieren.

Interessenvertretung wie Stellvertretung beruhen allerdings auf einem Auftragsverhältnis, das zwischen einer in einem Verband zusammengefaßten Personenvielheit und einem Einzelnen besteht. Der Interessenvertreter ist in der Regel Verbandsmitglied und aufgrund des besonderen Auftragsverhältnisses gehalten, sich gezielt für die Wahrnehmung der Interessen seiner Gruppe oder seines Verbandes einzusetzen und die Weisungen zu befolgen.

18) Siehe Pollmann, S. 34.

19) Vgl. Pollmann, S. 45 ff.

20) Pollmann, S. 92.

21) So Pollmann, S. 92.

Hierin liegt der wesentliche Unterschied zur Repräsentation. Die Vertretung von Sonderinteressen ist ein aliud gegenüber der Vertretung des Allgemeininteresses und mit Weisungsfreiheit ebenso wenig zu vereinbaren wie Repräsentation mit Weisungs- und Auftragsgebundenheit. Ausgehend vom klassischen Repräsentationsbegriff kann daher Repräsentation von Sonderinteressen nicht möglich sein. Interessenorganisationen können nicht repräsentiert sondern nur vertreten werden 22), es sei denn, den in ihnen zusammengeschlossenen Personen wäre die legitimierende Anerkennung des jeweiligen Vertreters als Repräsentanten möglich.

Selbst wenn die Repräsentation eines Verbandes, d.h., seiner Mitglieder durch einen einzelnen Vertreter als möglich angesehen wird 23), ist jedoch damit nicht die Frage beantwortet, ob die am Rundfunk interessierte Allgemeinheit durch Verbandsvertreter repräsentiert werden kann.

2. Repräsentation im Bereich der Gesellschaft, bezogen auf das Massenmedium Rundfunk

2.1 Begriff der Allgemeinheit (Gesellschaft) i.S.d. Rundfunkgesetzes

Nach wie vor ist anerkannt und bedarf es keiner eingehenden Erörterung, daß neben dem staatlichen Bereich ein staatsfreier Raum vorhanden ist, in dem sich das Volk nicht in seiner staatlich-politischen Einheit, sondern in der Vielheit von primär nicht politisch orientierten Einzel- und Gruppeninteressen verwirklicht 24), der Bereich der Gesellschaft. Danach wird Gesellschaft nicht mehr als Zusammenschluß von Individuen verstanden, die in dieser Form eine Gegengröße zum Staat bilden 25), sondern als von Interessen und Gruppen geformte Gesellschaft 26), als Gesamtheit von Gruppen, Verbänden und Vereinigungen, die bestimm-

22) Vgl. Dagtoglou, Der Private, S. 44; ähnlich auch Leibholz, Repräsentation, S. 32 ff. und Forsthoff, DöV 1952, 714 ff., die eine Repräsentation wirtschaftlicher Interessen für nicht vereinbar halten mit der ideellen Wertsphäre, die allein Repräsentation zuläßt; so auch E.R. Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, S. 208 f. und Krüger, Staatslehre, S. 367, die auf die Gefahr hinweisen, die politisch parlamentarische Repräsentation könnte durch eine Repräsentation wirtschaftlicher und sozialer Mächte verdrängt werden; Kaiser, Dialektik, S. 75.

23) Z.B. Weber, Max, Wirtschaft und Gesellschaft, S. 171-176.

24) Zur Abgrenzung zwischen den Begriffen "politisch" und "gesellschaftlich" hier Leibholz, Strukturprobleme, S. 329 f.; zum Dualismus von Staat und Gesellschaft, BVerfGE, 8, 104 ff.; 20, 56 ff.; auch Jarass, Gewaltenteilung, S. 83 f.; zur Gruppengliederung Maunz, MDHS, Art. 21, Rdnr. 5.

25) So der Gesellschaftsbegriff bei Rousseau oder im früheren Liberalismus, Nachweise bei Herzog, Staatslehre, S. 58 ff.

26) Siehe Scheuner, DöV 1965, 577.

te materiell-wirtschaftliche wie ideelle Interessen verfolgen 27) und für die Darstellung dieser Interessen im Raum zwischen Individuum und Staat unentbehrlich sind 28).

Anerkennung als unentbehrliche Mittler zwischen dem Einzel- und dem Allgemeininteresse, repräsentiert durch den Staat, haben die Verbände durch die Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren gewonnen. Hier sind die Verbandseinflüsse bereits gesetzlich sanktioniert, so in § 23 GGO II - Regelung der Beteiligung von Spitzenverbänden im Referentenstadium - und in § 73 GOBT - Organisation der Hearings vor dem Bundestag 29). In der modernen Massengesellschaft ist es dem Einzelnen nicht möglich, auf die politischen Entscheidungen einzuwirken, erst durch den Zusammenschluß vieler Einzelner erhält er eine reelle Einwirkungschance 30). Diese Möglichkeit der Einwirkung eröffnet sich nicht nur im Hinblick auf die Ausübung der Regierungsgewalt durch Mitwirkung an der politischen Willensbildung innerhalb einer politischen Partei (Art. 21 (1) 1 GG) sondern auch im Hinblick auf die Beeinflussung von Parteien oder staatlichen Entscheidungsorganen, Gemeinschaftsentscheidungen herbeizuführen, die den Vorstellungen der Interessengruppen und Verbände entsprechen 31).

Durch die Mitwirkung und den Zusammenschluß in Verbänden ist es dem Einzelnen möglich, innerhalb der Massengesellschaft ein einheitliches Lebensgefühl zu entwickeln und ein gewisses Maß an Homogenität zu erreichen 32). Die Gesellschaft wird in ihrer Gesamtheit von Gruppen- und Verbandsbildungen bestimmt, der Einzelne kann seine Interessen innerhalb der Gesellschaft nur durch Integration in die Verbandsform noch zur Geltung bringen 33). Die Auffassung von der pluralistischen Gesellschaft, in der der Einzelne sein Interesse und seine Meinung nur mit Hilfe der Gruppen und Verbände zu artikulieren vermag, begegnet in ihrer Ausschließlichkeit Bedenken in bezug auf die in den Rundfunkgesetzen und -staatsverträgen angesprochene Allgemeinheit und im Hinblick auf den einzelnen Empfänger von Rundfunksendungen. Wie bereits an anderer Stelle ausgeführt 34), läßt sich die durch den Rundfunk-

27) Siehe Maunz, MDHS, Art. 21, Rdnr. 5; Kaiser, Repräsentation, S. 345; v. Arnim, S. 134.

28) So Wufka, S. 92; Lange, Bernd-Peter, S. 52.

29) Vgl. hierzu Teubner, S. 209; Lange, Bernd-Peter, S. 51 f.; v. Arnim, S. 142 f.; 130.

30) v. Arnim, S. 130.

31) v. Arnim, S. 130 f.

32) Herzog, Staatslehre, S. 69; Wufka, S. 91 mit Anm. 512.

33) Leibholz, Strukturprobleme, S. 331; Herzog, Staatslehre, S. 71; Wufka, S. 91; vgl. zur Interessenwahrnehmungsfunktion v. Arnim, S. 132.

34) Siehe oben S. 51 der Arbeit.

rat zu vertretende Allgemeinheit nicht als Summe der in diesem Gremium berücksichtigten Gruppen oder gar aller organisierten Sonderinteressen verstehen, sondern als Zusammenfassung aller in Betracht kommenden Empfänger von Rundfunksendungen, ungeachtet ihrer Zugehörigkeit zu politischen, weltanschaulichen, wirtschaftlichen und anderen gesellschaftlichen Gruppen, als Gesamtheit organisierter und nichtorganisierter Individuen 35). In Beziehung zum Rundfunk gesetzt, darf der bereits skizzierte Gesellschaftsbegriff nicht ausschließlich in seiner herkömmlichen Bedeutung als Gesamtheit von Interessengruppen verwandt werden, sondern muß in der Bedeutung von Allgemeinheit i.S.d. Rundfunkgesetze gesehen werden, weil sonst im Verhältnis zwischen Gesellschaft und dem Massenmedium Rundfunk die nicht organisierten und nicht organisierbaren Individuen, die der pluralistische Gesellschaftsbegriff nicht umfaßt, begrifflich unberücksichtigt blieben. Den folgenden Ausführungen wird deshalb der Begriff der Allgemeinheit zugrunde gelegt.

2.2 Rundfunk in öffentlicher Verantwortung - Verantwortung der Allgemeinheit für den Rundfunk

Die Frage nach der Repräsentation der Allgemeinheit im und durch den Rundfunkrat und damit nach der Verwirklichung einer wirksamen Kontrolle über das Massenmedium Rundfunk läßt sich nur dann beantworten, wenn der Allgemeinheit eine Kompetenz für eine derartige Überwachung zugewiesen ist. Da dies bereits an anderer Stelle 36) eingehend erörtert wurde, sollen hier nur einige Hinweise auf bisher noch nicht erwähnte Aspekte gegeben werden.

2.2.1 Die Allgemeinheit (Gesellschaft) als Begegnungsebene öffentlicher Meinung - der Rundfunk als Faktor und Medium öffentlicher Meinung

Der gesellschaftliche Raum ist der Bereich, in dem sich die öffentliche Meinung bildet und die Vorformung der politischen Willensbildung des Volkes stattfindet 37), an der die politischen Parteien, aber auch andere Faktoren wie die weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte "mitwirken", wie dies Art. 21 (1) 1 GG voraussetzt 38).

Öffentliche Meinung bildet sich nicht nur in der stetigen freien Auseinandersetzung zwischen unterschiedlichen Einzelmeinungen,

35) Siehe insbes. oben S. 51 der Arbeit.

36) Siehe oben S. 24 f. der Arbeit.

37) Vgl. z.B. BVerfGE 8, 113; Scheuner, VVDStRL, Bd. 22 (1965), S. 68; Ossenbühl, DLF, S. 8 mit Anm. 30.

38) Siehe oben S. 26 der Arbeit.

in einem freien Wettbewerb der Ansichten und Überzeugungen Einzelner 39). In der von politischen und weltanschaulichen sowie anderer gesellschaftlichen Gruppen geprägten Gesellschaft wird nämlich der Einzelne als Teilnehmer am Meinungsstreit verdrängt, die meinungsbildende Auseinandersetzung findet überwiegend zwischen den formierten Gruppen und Kräften statt 40), die in diesem Prozeß die Einzelinteressen sichtbar machen 41).

Sie haben "ungefähr paritätisch Einfluß auf die öffentliche Meinungsbildung" 42). Aufgrund dessen läßt sich die Einzelmeinung nur noch mit Hilfe der organisierten Kräfte zur Geltung bringen, indem sie in die Meinung einzelner Interessengruppen integriert wird 43).

In diesem vielfältig geschichteten und unüberschaubaren Prozeß der Meinungsauseinandersetzung, der für die Vorformung des politischen Willens unerlässlich ist, haben die Massenkommunikationsmittel die Funktion, die widerstreitenden Interessen und Anschauungen zu artikulieren, wodurch die öffentliche Meinung erst ihre notwendigen Konturen enthält 44).

Hierbei kommt insbesondere dem Rundfunk die Funktion eines Faktors öffentlicher Meinung 45) und nicht nur eines Mediums zu. Die gesellschaftlichen Kräfte, die mit der ständigen und intensiven Verbreitung ihrer Ansichten wesentlichen Anteil an der öffentlichen Meinungsbildung haben, müssen sich daher dieses Kommunikationsmittels bedienen können 46). Im Hinblick auf die nach wie vor beschränkte Anzahl von Funkwellen muß deshalb gewährleistet sein, daß auch durch die Rundfunkanstalten als Monopolbetrieb die im gesellschaftlichen Raum einander widerstreitenden Meinungen wiedergegeben und zur Geltung gebracht werden 47). Insofern ist grundsätzlich eine gesellschaftliche Aufsicht über den Rundfunk gerechtfertigt. Dies gilt gerade auch im Hinblick darauf, daß der Rundfunk als Publikationsmittel und Nachrichtenträger auch von eminent politischer Bedeutung ist 48), insbe-

39) BVerfGE 5, 85 (134 f, 205); 7, 198 (208); 12, 113 (125); 20, 56 (97 f); statt vieler, Scheuner, RuF 1955, 353 ff; Hans Schneider, Fernsehstreit I, S. 421; Lücke DVBl 1977, 977 (978).

40) Scheuner, VVDStRL, Bd. 22 (1965), S. 32; Wufka, S. 87; Lücke DVBl 1977, 978 (980, mit Anm. 69).

41) Wufka, S. 83.

42) Weber, Werner, Spannungen, S. 46.

43) Wufka, S. 91; Müller, Selbstverwaltung, S. 162 f, Lücke DVBl 1977, 978 (980 mit Anm. 69).

44) BVerfGE 20, 56 (1974 f).

45) BVerfGE 12, 205 (260 f.); BVerfG, DöV 1981, 625, (626); Hoffmann-Riem, RuF 1978, 111 (112); Scholz, Löffler-Festschrift, S. 361.

46) Lücke, DVBl 1977, 978 (980 mit Anm. 69, 83, 84).

47) Badura, Bindungen, S. 41; ähnlich BVerfGE 8, 104 (115).

48) BVerfGE 12, 205 (244); 35, 202 (222).

sondere für die politische Willensbildung des Volkes 49). Da dem Staat wegen Art. 5 (1) GG beim Rundfunk jegliche ordnende Tätigkeit in funktioneller, nicht dagegen in organisatorischer Hinsicht 50) 51) untersagt ist, muß die Gesellschaft darauf hinwirken, daß die politischen Kräfte im und durch den Rundfunk zu Wort kommen und im öffentlichen Widerstreit der Meinungen faktisch zum Ausgleich gebracht werden können. Rundfunk als ein für die freiheitliche Grundordnung schlechthin konstituierendes Massenkommunikationsmittel ist materiell Sache der Allgemeinheit und dem Bereich der Gesellschaft zuzuordnen 52).

2.2.2 Die Allgemeinheit (Gesellschaft) als Garant der durch den Rundfunk vermittelten "geistigen" Daseinsvorsorge, der Versorgung der Bevölkerung mit Rundfunksendungen

Die Massenmedien, insbesondere der Rundfunk, haben für die Massenkommunikation die wesentliche Bedeutung. Ohne diese Kommunikationsmittel könnte das Gemeinwesen, die moderne Gesellschaft nicht kommunikativ funktionieren 53). Die Versorgung der Bevölkerung mit Rundfunkprogrammen unterschiedlichsten Inhalts hat existenziellen Charakter für die Massengesellschaft; der Rundfunk gehört damit zur geistigen Daseinsvorsorge des Bürgers 54). Die Bildung öffentlicher Meinung, die Ausübung der Grundrechte der Informationsfreiheit oder der Freiheit, Meinungen zu äußern, ist auf ein funktionierendes Massenkommunikationsmittel Rundfunk angewiesen. Darauf erstreckt sich auch, wie oben dargelegt 55), das Allgemeininteresse 56).

Strukturell wie materiell gehört die Daseinsvorsorge zum Funktionskreis der Leistungsverwaltung. Programmgestaltung und -durchführung müßten demnach als Aufgaben öffentlicher Verwaltung angesehen werden.

Diese Auffassung findet ihre Rechtfertigung in der vom Bundesverfassungsgericht vorgenommenen Charakterisierung der Tätigkeiten

49) Etwa als Medium der Selbstdarstellung und Werbung politischer Parteien nicht nur zu Zeiten der Wahlkämpfe, worauf insbes. Stern-Bethge, Rundfunk, S. 46, hinweisen.

50) Scholz, JuS 1974, 299 (302).

51) BVerfGE 12, 205 (260 f); 31, 314 (329; deutlich BVerfG, DöV, 1981, 625 (626)).

52) So Bethge, Reorganisation, S. 18; Berendes, S. 97; Ossenbühl, DöV 1977, 381 (385).

53) So ausdrücklich Scholz, Löffler-Festschrift, S. 361.

54) BVerfGE 39, 159 (168), Ossenbühl DöV 1977, 381 (382); Ladeur, RuF 1978, 141 (147 f); Bethge, GVRG-Gutachten, S. 80, 82.

55) Siehe oben S. 53 ff der Arbeit.

56) Auf die Verwandtschaft zwischen den Begriffen des allgemeinen Interesses und der Daseinsvorsorge verweist v. Arnim, S. 176.

der Rundfunkanstalten als Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe 57). Die kulturelle Daseinsvorsorge durch den Rundfunk wird unter diesem Gesichtspunkt zur Aufgabe der schlichten Hoheitsverwaltung 58). Die Wahrnehmung dieser "öffentlichen Aufgabe" ist jedoch von Verfassungen wegen durch Art. 5 (1) GG in den Raum der Gesellschaft verwiesen 59). Die Verbreitung von Nachrichten und Darbietungen aller Art durch den Rundfunk, bestimmt für die Allgemeinheit, muß staatsfrei und unter Beteiligung aller relevanten gesellschaftlichen Kräfte erfolgen 60). Die Tätigkeit der Rundfunkanstalten vollzieht sich somit in öffentlicher Verantwortung 61). Damit ist jedoch lediglich auf den öffentlichen Bereich, nicht auf eine staatliche Zuständigkeit verwiesen. Da im demokratischen Staat die Durchführung von Verwaltungsaufgaben der Legitimation bedarf, die bei der mittelbaren Staatsverwaltung von den übergeordneten Organen des Staates vermittelt wird, ist bei dieser besonderen Art der Daseinsvorsorge durch den Rundfunk die Allgemeinheit (Gesellschaft) zur Legitimation dieser Aufgabe berufen. Wegen des Gebots der Staatsfreiheit darf die Aufgabe der Rundfunkveranstaltung nicht vom Staat selbst wahrgenommen werden 62). Ihm obliegt nur die formale Verwaltungsaufgabe, die äußere Organisation zu regeln 63), die Wahrnehmung der materiellen Verwaltungsaufgabe ist beim Rundfunk Sache der Allgemeinheit (Gesellschaft), sie ist zum eigentlichen Träger der Rundfunkveranstaltung berufen 64).

57) BVerfGE 31, 314 (330); BVerwGE 39, 159 (168).

58) BVerfGE 12, 205 (246); ferner BVerfGE 7, 98 (194); 14, 121 (130); BVerwGE 22, 299 (306); 39, 159 (168); Ipsen, Rundfunkgebühr, S. 39 ff; Bethge, UFITA, Bd. 58 (1970), 119; Hengstberger, Rundfunkgebühr, S. 90 f; Schmitz, DöV 1969, 700 R; Fröhler, Werbefernsehen, S. 2; Herrmann, Fernsehen, S. 300; Klein, H.H., Rundfunkfreiheit, S. 59; Ossenbühl, DöV 1977, 381 (382). Kritisch zur Verwendung dieses Begriffes: Scholz, JuS, 1974, 299 (302); Lerche, DLF, S. 23; Leisner, Werbefernsehen, S. 31; Krüger, Rundfunk, S. 21; Ladeur, RuF 1978, 141 (147 f); grundsätzlich ablehnend: Peters, Zuständigkeit, S 29; neuerdings Lange, Klaus, Löffler-Festschrift, S. 210 f.

59) Badura, Bindungen, S. 19, unter Berufung auf das Minderheitsvotum zu BVerfGE 31, 314; ähnlich auch Bethge, AöR Bd. 104 (1979), 265 (281, 283).

60) BVerfGE 31, 314 (329); BVerfG, DöV 1981, 625 (626 f).

61) BVerfGE 31, 314 (329).

62) Ipsen, Mitbestimmung, S. 38.

63) Scholz, JuS 1974, 299 (301); ähnlich Ossenbühl, Rundfunk, S. 33 f. mit Nachweisen; Badura, S. 183; ders. Bindungen, S. 40; Lange, Klaus, Löffler-Festschrift, S. 210; Klein, H.H., Rundfunkfreiheit, S. 59 f).

64) BVerfGE 31, 314 (339); ähnlich auch Ipsen, Mitbestimmung, S. 33, 39 ff; Klein, H.H., Rundfunkfreiheit, S. 17; Badura, Bindungen, S. 39 mit Hinweis auf VG Mainz in Media-Perspektiven 1979, 107/115, vgl. auch Bethge, Reorganisation, S. 36 f.; ähnlich ders. AöR Bd. 104 (1979) 265 (283). Vgl. zur Besonderheit der Aufgabe der Rundfunkanstalten, Ossenbühl, Rundfunk, S. 17.

2.2.3 Kontrolle publizistischer Macht durch die Allgemeinheit (Gesellschaft)

Die Verantwortungskompetenz der Allgemeinheit für den Rundfunk ergibt sich auch im Hinblick auf den Rundfunk als Machtfaktor. Wie bereits erwähnt, wird dieses Massenkommunikationsmittel wegen seiner mannigfaltigen Einwirkungsmöglichkeiten als publizistisches und psychologisches Macht- und Herrschaftsmittel von herausragender Bedeutung beschrieben 65). Wie im demokratischen Staat das Volk der einzige legitime Machttträger ist, von dem sich jede staatliche Macht ableitet, so obliegt es im nicht-staatlichen Bereich der Allgemeinheit, die nicht nur die inländischen Staatsangehörigen sondern auch integrierte Ausländer umfaßt und insofern nicht mit dem Staatsvolk identisch ist 66), die Ausübung von Macht dann zu kontrollieren, wenn staatliche Organe hiervon ausgeschlossen sind. Aufgrund dieser Kontrollfunktion hat die Gesellschaft auch die Ausübung rundfunkpublizistischer Macht zu überwachen. Die gesellschaftliche Kontrolle des staatsfreien Rundfunks trägt somit zur Gewaltenbalancierung zwischen Staat und Gesellschaft sowie innerhalb der Gesellschaft bei 67). Da die durch die besondere funktechnische Situation bedingte Monopolstellung einzelner Rundfunkunternehmen auch von den Programmgestaltern mißbraucht werden kann 68) und eine damit verbundene publizistische einseitige Beherrschung der freien Meinungsbildung nicht auszuschließen ist 69), hat die Gesellschaftskontrolle als "Legitimationsausgleich" dafür zu dienen, daß die staatsfrei organisierten Rundfunkanstalten diejenige Legitimierung entbehren, die sonst durch die mittelbare Staatsverwaltung hergestellt wird 70).

Auch wenn man im Hinblick auf den gesellschaftspolitischen Standort des Rundfunks diesem Medium die Funktion einer "Examinative" i.S. einer "Vierten Gewalt" 71) zuerkennt, sollte der Rundfunk nicht parlamentarisch sondern ständisch-repräsentativ legiti-

65) Krüger, Rundfunk, S. 47; K.J. Schneider, S. 24; Michelberich-Südwestkommission, S. 184; Mallmann, Fernsehstreit I, S. 249; ähnlich auch Oppermann, S. 495; Stern, Finanzierung, S. 35, Anm. 110; Lieb, S. 219; Stern-Bethge, Rundfunk, S. 51 "ungleich gefährlicheres Medium als die Presse"; Lange, Löffler-Pestschrift, S. 213 f.; Bethge, GVRG-Gutachten, S. 39 ff., 41.

66) Leibholz, Strukturprobleme, S. 30 bejaht dagegen eine Identität zwischen Staatsvolk und Gesellschaft.

67) Bethge, Reorganisation, S. 36; ders. GVRG-Gutachten, S. 40 f.

68) Berendes, DöV 1975, 413.

69) Vgl. BVerfGE 12, 205 (259 ff.); 31, 314 (325); BVerfG, DöV 1981, 625 (626).

70) Ipsen, Mitbestimmung, S. 38; Bethge, Reorganisation, S. 38.

71) Krüger, Peter H. S. 52.

miert sein 72). Die Allgemeinheit muß die Rundfunkveranstaltung kontrollieren und legitimieren, weil diese "öffentliche" Aufgabe sonst nicht außerhalb des staatlichen, von Art. 20, 28 GG vorgesehenen Verfahrens wahrgenommen werden könnte 73).

2.3 Repräsentation der Allgemeinheit (Gesellschaft) durch den Rundfunkrat i.S. eines gesellschaftlichen Repräsentationsbegriffs

Die Anwendung der für das Repräsentationsprinzip und die Interessenvertretung herausgestellten Unterscheidungskriterien führt zu folgenden Feststellungen: Die Abschnitte der hier in Frage stehenden Einzelschriften, in denen der Rundfunkrat als Vertretung der Allgemeinheit bezeichnet und den Rundfunkratsmitgliedern die Freiheit von Weisungen und Aufträgen zugestanden wird 74), enthalten Wesensmerkmale des Repräsentationsbegriffes, nämlich die Verpflichtung des Repräsentanten auf das Allgemeinwohl sowie das freie Mandat.

Die an anderer Stelle in den Vorschriften den politischen, weltanschaulichen und sonstigen gesellschaftlichen Gruppen sowie den staatlichen Institutionen zugestandenen Rechte, Vertreter in den Rundfunkrat zu entsenden und sie unter gewissen Voraussetzungen jederzeit abberufen zu können 75), verwirklichen das Prinzip der Interessenvertretung.

Anhand dieses Befundes - Merkmale der Begriffe der Repräsentation und der Interessenvertretung - stellen sich folgende Einwände: Da zur Repräsentation in ihrer herkömmlichen, vom Parlamentarismus geprägten Bedeutung wesensgemäß die demokratische Legitimation durch die zu Repräsentierenden gehört, schließt die Delegation der Vertreter bestimmter staatlicher Stellen, gesellschaftlicher Gruppen und Verbände bereits begrifflich eine Repräsentation der Allgemeinheit aus.

Zwar kann grundsätzlich durch Gesetz ein Auftrag zur Wahrung des Allgemeinwohls erteilt werden. Der Auftrag, eine anonyme Personen-vielheit durch eine Einzelperson zu repräsentieren, die kraft Gesetzes von Weisungen freigestellt ist, läßt sich jedoch konkret kaum erfüllen, wenn der Repräsentant Rückrufrechten der delegierenden Stellen unterliegt. Dies muß faktisch zur Einschränkung, wenn nicht gar zur Aufhebung der Weisungsfreiheit 76) und zur Aufrecht-

72) Krüger, Peter H., S. 52.

73) Ipsen, Mitbestimmung, S. 67 f.; Bethge UFITA, Bd. 81 (1978), 75 ff.; ders. GVRG-Gutachten, S. 73.

74) Siehe oben S. 32 ff. der Arbeit.

75) Siehe oben S. 31 ff. der Arbeit.

76) Vgl. auch Jank, Rundfunkanstalten, S. 47; Dagtoglou, Der Private, S. 53.

erhaltung der Bindung an den jeweiligen Verband oder die jeweilige Institution führen.

Die insgesamt mehr oder weniger abgestuften Möglichkeiten der Abberufung von Rundfunkratsmitgliedern lassen die Schlußfolgerung zu, daß es sich bei den meisten Rundfunkräten der deutschen Rundfunkanstalten um die Vertretung von Sonderinteressen handelt, gehört doch das Rückrufrecht zu den Wesensmerkmalen einer als Interessenvertretung zusammengesetzten Körperschaft 77). Wenn sich bei Anwendung des herkömmlichen, am staatlichen Bereich orientierten Repräsentationsbegriffe der Rundfunkrat nicht als Repräsentationsorgan darstellt, so ist zu fragen, ob er als die Allgemeinheit repräsentierendes Organ anzusehen ist, wenn der Repräsentationsbegriff in Beziehung zum gesellschaftlichen Sachverhalt gesetzt wird. Zu klären bleibt weiterhin, ob eine, die pluralistische Struktur der Gesellschaft berücksichtigende Abwandlung dieses Begriffs den anhand der zitierten Rundfunkgesetze aufgezeigten Gegensatz zwischen den Merkmalen klassischer Repräsentation und der Interessenvertretung zu überwinden vermag. Somit könnten in den Rundfunk-/Fernsehräten nur dann Repräsentationsorgane der Allgemeinheit gesehen werden, wenn sich ein gesellschaftlicher Repräsentationsbegriff bestimmen ließe, mit Hilfe dessen das bereits 78) festgestellte Spannungsverhältnis zwischen Sender- und Allgemeininteresse aufgelöst werden könnte.

2.3.1 Repräsentation organisierter Interessen nach Joseph H. Kaiser, Hans Huber, Herbert Krüger und Hans Peter Ipsen im Hinblick auf den Rundfunk-/Fernsehrat

Für die Auflösung des Spannungsverhältnisses 79) ließen sich möglicherweise die verschiedentlich vertretenen Auffassungen von der "faktischen Repräsentation" der pluralistischen Gesellschaft (Kaiser) von ihrer "existentiellen Repräsentation" (Huber) oder von der "Repräsentation eigener Art" (Ipsen) oder von der "Repräsentation durch am Gemeinwohl orientierte Verbände" (Krüger) nutzbar machen.

Die Auffassung von Joseph H. Kaiser:

Nach Kaiser zeigt sich der gesellschaftliche Pluralismus in der Organisation der verschiedenen Interessen 80). Dieser Interessenpluralismus beruht auf dem Prinzip der Ungleichheit 81), er kann

77) Leibholz, Repräsentation, S. 194.

78) Siehe oben S. 54 ff. der Arbeit.

79) Siehe oben S. 54 ff. der Arbeit.

80) Kaiser, Repräsentation, S. 339, 347.

81) Kaiser, Repräsentation, S. 360.

daher auch nicht institutionell repräsentiert werden 82) wie die homogene Gemeinschaft aller Staatsbürger durch das Parlament, denn die politische Einheit läßt sich nur in der "substantiellen Gleichartigkeit der Nation" und durch Institutionen 83) wie das Parlament repräsentieren. Die organisierte Interessenwahrnehmung in der "unendlichen Vielfalt ihrer Formen" gegenüber den verschiedenen Adressaten 84), das Zusammenspiel der verschiedenen Interessen stellt selbst eine Art Repräsentation dar, die sich nicht institutionell, sondern faktisch ereignet 85), sich im öffentlichen Raum vollzieht und sich an die Öffentlichkeit als Adressaten wendet 86).

Nur die Gesamtheit der Interessen in ihrer Konkurrenz und Balance 87) ist der faktischen Repräsentation fähig. Danach repräsentiert das Verbandssystem insgesamt die Gesellschaft gegenüber dem Staat 88).

Die Auffassung von Hans Huber:

Der von Kaiser aufgestellten Theorie nähert sich die Ansicht von Hans Huber an, der die Dreiheit von Individuum - Verband - Staat als wesentliches Merkmal der industriellen Massengesellschaft sieht 89) und in der Interessenvertretung eine Möglichkeit der Regierten erkennt, Einfluß auf die Entscheidungen der Staatsorgane auszuüben 90). Hiernach stellt eine Interessenvertretung ein "Stück existentieller Demokratie dar, die zur konstitutionellen hinzukommt" 91). Die "existentielle" Repräsentation der Gesellschaft durch Interessenverbände tritt neben die konstitutionelle Repräsentation des Volkes durch das Parlament 92).

82) Kaiser, Dialektik, S. 79.

83) Kaiser, Repräsentation, S. 354.

84) Kaiser, Repräsentation, S. 355.

85) Vgl. auch Zippelius, Staatslehre, S. 161.

86) Kaiser, Repräsentation, S. 357.

87) Kaiser, Repräsentation, S. 357.

88) Kaiser, Repräsentation, S. 336 ff., 360 f.; ders. Dialektik, S. 79.

89) Vgl. auch Hirsch, S. 127; Wufka, S. 91.

90) Huber, Staat und Verbände, S. 18 f.

91) Huber, Staat und Verbände, S. 19.

92) Huber, Staat und Verbände, S. 16, 19; gegen die "faktische Repräsentation" Kaisers und die "existenzielle Repräsentation" Hubers siehe Hirsch, S. 127, für den das System der Interessenverbände und der Staatsorganisation Einrichtungen und Lebensausdruck ein und desselben politischen Gemeinwesens sind, weshalb eine Repräsentation der Gesellschaft gegen den Staat unmöglich ist; Hirsch sieht die faktische Repräsentation in der Wahrnehmung objektiv konstatierter Interessen, ohne die direkte und kontrollierte Zustimmung, wie sie bei der konstitutionellen Repräsentation durch den Wahlakt erfolgt, vgl. S. 125, und in dem Prozeß "sich neu organisierender oder in bestehenden Organisationen ihren Ausdruck suchender Interessen", die Herstellung einer Art Repräsentation, S. 127.

Die Auffassung von Herbert Krüger:

Dagegen vertritt Krüger die Auffassung, daß sogar eine Repräsentation staatlicher Existenz durch organisierte Interessen möglich ist, sofern die Gruppen und Verbände sich bei der Interessenwahrnehmung am Gemeinwohl orientieren 93). Er unterstellt dabei, daß Verbände von öffentlicher Bedeutung auf "staatliche Repräsentation hin angelegt sind" 94). Da die Verbände von öffentlicher Bedeutung zumindest im materiellen Sinne Bestandteil der Verfassung sind 95) und ihnen im Prozeß der Staatswillensbildung eine integrierende Funktion zukommt 96), sind sie auch befugt, für die Nichtorganisierten ihres Bereichs zu sprechen; die Verbände sind danach auch zur Repräsentation von Nichtmitgliedern fähig 97).

Die Auffassung von Hans Peter Ipsen:

Ipsen nimmt Bezug auf die Rundfunkräte und sieht in ihnen eine Institutionalisierung faktischer Repräsentation 98), eine Repräsentation im Rechtssinne, eine "neuartige Repräsentation der Öffentlichkeit schlechthin" 99). Er vertritt die Auffassung, daß sich Repräsentation der Allgemeinheit nur durch die Teilorganisation der Gesellschaft, d.h., durch die in ihr existenten Interessenverbände und -gruppen verwirklichen läßt, weil das Instrument der demokratischen Wahl zur Bestimmung des Repräsentanten der Allgemeinheit nicht zu Gebot steht 100). Die Beteiligung der großen Organisationen der Gesellschaft an der Besetzung der Rundfunkräte wird bei Ipsen daher zu einer Repräsentation der Hörerschaft als Teil der Allgemeinheit, in der die besonderen Beziehungen des Hörers zur Rundfunkanstalt ihren sichtbaren Ausdruck finden 101).

Die in den Rundfunkräten vom Bundesverfassungsgericht sanktionierte Mitwirkung der politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte 102) stellt nach dieser Ansicht eine Repräsentation der Gesellschaft dar ohne die Vermittlung staatlicher Repräsentationsmethoden 103).

Gegen die Theorie der faktischen Repräsentation der Gesellschaft durch Verbände ist aus der Sicht des klassischen Repräsentationsbegriffs geltend zu machen, daß sich der mit einem ideellen Wert ver-

93) Krüger, Staatslehre, S. 406.

94) Krüger, Staatslehre, S. 407.

95) Krüger, Staatslehre, S. 407.

96) Krüger, Staatslehre, S. 395 f.

97) Krüger, Staatslehre, S. 398.

98) Ipsen, Mitbestimmung, S. 66.

99) Ipsen, Rundfunkgebühr, S. 57.

100) Ipsen, Mitbestimmung, S. 67, Anm. 108.

101) Ipsen, Rundfunkgebühr, S. 58.

102) BVerfGE 12, 205 (261 f); 31, 324 (327); BVerfG, D6V 1981, 625 (626 f).

103) Ipsen, Mitbestimmung, S. 66 f.

bundene Begriff der Repräsentation - Vergegenwärtigung einer Art höheren Seins 1o4) - nicht auf einen gesellschaftlichen Sachverhalt übertragen läßt, der von verschiedenen Gruppen mit konkreten Zweck- und Zielsetzungen wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Art bestimmt wird 1o5). Auch führt eine noch so vollständige Summierung der Sonderinteressen nicht zur Vergegenwärtigung des Allgemeininteresses und damit nicht zur Darstellung der Gesamtgesellschaft 1o6). Gegen Krüger ist einzuwenden, daß sich die Verbände nur dann am Gemeinwohl orientieren, wenn die von ihnen vertretenen Interessen mit dem Allgemeininteresse identisch sind 1o7), oder wenn die Berufung auf das Allgemeininteresse der Durchsetzung der Sonderinteressen dient 1o8).

Neben diesen grundsätzlichen Einwänden stellt sich die Frage, ob mit dem Begriff "faktische Repräsentation" das in dem Organ Rundfunk-/Fernsehrat realisierte Modell der Gruppenbeteiligung im Sinne einer Repräsentation der Allgemeinheit hinreichend beschrieben werden kann.

Vorrangig geht es darum, ob sich mit Hilfe der "faktischen Repräsentation" die Wahrnehmung der Interessen der Allgemeinheit durch Vertreter besonders privilegierter Gruppen als Repräsentation der aus Organisierten und Nichtorganisierten bestehenden Gesamtheit aller tatsächlichen und möglichen Empfänger von Rundfunksendungen erklären läßt.

Wie dargestellt 1o9), wird die Gesellschaft "faktisch" durch die Gesamtheit der Sonderinteressenverbände und -gruppen repräsentiert. Da für den Rundfunkrat unter dem Gesichtspunkt seiner Funktionsfähigkeit nur eine begrenzte Zahl von Mitgliedern in Betracht kommt 11o), läßt sich, ausgehend von der Prämisse pluralistischer

1o4) Leibholz, Repräsentation, S. 32 f; Schmitt, Verfassungslehre, S. 21o; vgl. auch Krüger, RuF 1955, 365 (372): Die Repräsentanten sollen besonnener, klüger und sittlicher sein, als es das Volk in seiner unmittelbaren Existenz und Wirksamkeit sein könnte.

1o5) Leibholz, Repräsentation, S. 32 f; 183 ff; Kaiser, Repräsentation, S. 31o; Wittkämper, S. 15o.

1o6) Vgl. Dagoglou, Der Private, S. 45; Leibholz, VVDStRL, Bd. 24 (1966), 22; Scheuner, DöV 1965, 58o.

1o7) Vgl. Schmölders, S. 77 f.

1o8) Vgl. Hondrich, S. 131-133, der dies z.B. anhand der Stellungnahmen der Arbeitgeber u. Arbeitnehmerverbände zu konjunkturpolitischen Fragen nachgewiesen hat.

1o9) Siehe oben S. 62 ff. der Arbeit.

11o) Bredow hiel 2o Mitglieder für angebracht, vgl. Reichert, S. 3o f., ähnlich K.J. Schneider, S. 74; Klinge, S. 1o2; 15-2o Mitglieder; für den Rundfunkrat einer Drei-Länder-rundfunkanstalt schlägt der Michelbericht-Südwestkommission, S. 2oo eine Gesamtzahl von 32-35 Mitgliedern vor. Der NDR-StV 198o hat sich mit mindestens 3o Mitgliedern an dieser Zahl orientiert, vgl. § 17 (1) NDR-StV.

Binnenstruktur, notwendigerweise nur ein bestimmter Teil der vorhandenen Interessenorganisationen berücksichtigen. Fraglich bleibt, ob die Zusammenfassung einiger Sonderinteressen noch als faktische Repräsentation der Allgemeinheit im Sinne der oben gegebenen Definition beschrieben werden kann, wenn andere Organisationen oder Bereiche gesellschaftlichen Lebens oder auch die nicht Organisierten 111) in diesem Gremium nicht berücksichtigt worden sind, und ob auch die wichtigsten und für ihren Bereich tatsächlich bedeutendsten Gruppen herangezogen worden sind.

Diese Fragen lassen sich unter der Voraussetzung positiv beantworten, daß die von den Gesetzgebern als entsendungsberechtigt anerkannten Gruppen und die von ihnen bestimmten Persönlichkeiten zur Vertretung der Gesellschaft als der Gesamtheit aller Sonderinteressen legitimiert sind. Hierzu finden sich aber bei den erwähnten Autoren, insbesondere bei Ipsen, keine Aussagen, ebenfalls nicht zur Notwendigkeit einer Legitimation der Rundfunkratsmitglieder durch die Verbands- oder Gruppenangehörigen.

Die "Vertretung der Allgemeinheit", die den Rundfunkräten in den Rundfunkgesetzen aufgetragen ist, bedingt Verantwortlichkeit der Rundfunkratsmitglieder gegenüber dieser Allgemeinheit, d.h. Verantwortlichkeit des Repräsentanten gegenüber dem Repräsentierten 112).

Da die faktische Repräsentation der Gesellschaft in der Existenz aller vorhandenen gesellschaftlichen Verbände, Gruppierungen und Vereinigungen gesehen wird, nicht aber in der institutionellen Zusammenfassung einiger weniger ausgewählter Institutionen und Verbände, läßt sich diese Theorie nicht nutzbar machen, um schlüssig zu erklären, daß der Rundfunkrat und die in ihm vereinten Vertreter verschiedener organisierter Interessen den Gesamtwillen der Gesellschaft, d.h. der Allgemeinheit, zur Geltung bringen sollen.

Die "faktische Repräsentation" zeigt sich einer Institutionalisierung nicht zugänglich 113). Schon aus diesem Grund kann die in den Rundfunkräten verwirklichte Zusammenfassung einiger Teilinteressen nicht als Repräsentation der Gesamtgesellschaft verstanden werden. Außerdem fehlt diesem Repräsentationsbegriff die legitimierende Beziehung zwischen dem Repräsentanten - hier dem Gruppenvertreter - und dem Repräsentierten - hier der Allgemeinheit -. Selbst wenn der Rundfunkrat als Repräsentation im Rechts-

111) Vgl. Starck, ZRP 1970, 218 R; Keidel, RuF 1976, 15 (18); v. Arnim, S. 162.

112) Hirsch, S. 136.

113) Kaiser, Repräsentation, S. 361.

sinne 114) beurteilt wird und damit als Institution faktischer Repräsentation,vermag nicht geklärt werden, wer über das Entsendungsrecht und damit über die Repräsentationsberechtigung einzelner Gruppen entscheidet. Es sei denn, die Auswahl durch den Gesetzgeber wird als legitimierender Akt bewertet. Ungeklärt bleibt weiter, aufgrund welcher Kriterien die Repräsentationsfähigkeit der einzelnen Gruppen festgestellt werden soll, wer die Gruppen als Repräsentanten anerkennt, wenn nicht die zu repräsentierende Allgemeinheit die Möglichkeit zum "Willensentscheid" hat. Dogmatisch läßt sich aus dieser Sicht nicht begründen, daß die in den Rundfunkgesetzen gegenüber anderen herausgehobenen Gruppen und Institutionen und ihre Vertreter sowohl die Angehörigen nicht berücksichtigter Gruppen und Verbände als auch die nichtorganisierten Mitglieder der Gesamtgesellschaft "repräsentieren" sollen. Dies gilt insbesondere für die berufsständischen Organisationen, die in der Regel nur einen Bruchteil der Angehörigen umfassen 115), was sich insbesondere am Beispiel des Deutschen Gewerkschaftsbundes verdeutlichen läßt, in dem ungefähr 1/3 aller Arbeitnehmer organisiert sind 116). Der DGB nimmt für sich in Anspruch, für die Gesamtheit aller Arbeitnehmer zu sprechen und ihre Interessen zu vertreten. Begründet wird dieser Anspruch mit der Identität der Klassenlage aller Lohnempfänger und der daraus folgenden Gleichartigkeit ihrer objektiven Interessen 117). Zwar mag es die in manchen Bereichen vorhandene gemeinsame objektive Interessenlage von organisierten und nichtorganisierten Angehörigen bestimmter Berufsgruppen rechtfertigen, von einer Wahrnehmung von Gesamtinteressen zu sprechen 118). Eine Verantwortlichkeit der Repräsentanten - Berufsverbände - gegenüber den Repräsentierten - auch den Nichtorgani-

114) Ipsen, Mitbestimmung, S. 66.

115) Vgl. Schlaich, S. 89 m.w.N.

116) Im April 1980 wurden im Bundesgebiet einschl. Westberlins 12,26 Mio Beamte und Angestellte, 11,37 Mio Arbeiter gezählt, insgesamt 23,63 Mio, vgl. hierzu Stat. Jahrbuch 1981, S. 98. Am 31.12.1980 gehörten dem DGB insgesamt ca. 7,9 Mio, der DAG ca. 0,5 Mio und dem Dt. Beamtenbund ca. 0,8 Mio Mitglieder an, vgl. Stat. Jahrbuch 1981, S. 572. Damit waren ca. 9,2 Mio gewerkschaftlich organisiert.

117) Hirsch, S. 130; Hondrich, S. 100-102 mit Beispielen, der auch auf die Selbsteinschätzung der Gewerkschaften hinweist, die unter den pluralistischen Verbänden als "Vorhut der Demokratie" eine Sonderstellung beansprucht; ders. S. 98 ff. Zur Repräsentation der Verbraucher durch die Gewerkschaften, Weber, Werner, Celle-Festschrift, S. 249.

118) Für die Gewerkschaften vgl. Hirsch, S. 139; der hierin die ausreichende Legitimation der Gewerkschaft sieht, vgl. ders. S. 140; vgl. hierzu auch ferner den von Breitling, S. 80, zitierten Verband deutscher Soldaten, in dem jedoch vorwiegend ehemalige Berufssoldaten sind.

sierten -, wie sie nach dem herkömmlichen Repräsentationsbegriff sich aus der Wahlentscheidung der Mehrheit für den gewählten Repräsentanten ergibt, und die konstitutives Merkmal demokratischer Repräsentation ist 119), läßt sich hier jedoch nicht begründen. Dies gilt insbesondere dann, wenn bestimmte Interessenverbände für sich außerdem die Wahrnehmung von Interessen derjenigen in Anspruch nehmen, die nicht dem jeweiligen Berufsstand angehören und auch nicht als potentielle Verbandsmitglieder in Frage kommen 120). Es ist demnach nicht möglich, mit der Theorie von der "faktischen Repräsentation" der Gesellschaft durch Verbände eine Repräsentation der Nichtorganisierten anzuerkennen, auch dann nicht, wenn unterstellt wird, die Verbände seien am Gemeinwohl - d.h., auch am Wohl der Nichtorganisierten - orientiert. Erst recht läßt sich nicht eine Repräsentation der Allgemeinheit durch einen Verbänderat begründen 121). Eine Institutionalisierung der Verbandsrepräsentation bedingt zwangsläufig eine Vorauswahl der vertretungswürdigen Interessen und ihre Privilegierung, sie verstärkt zugleich den Mangel an demokratischer Verantwortlichkeit sowohl gegenüber den nichtberücksichtigten Verbänden als auch gegenüber den Bereichen, für die keine wirksamen Interessenvertretungen vorhanden sind, abgesehen von dem faktisch vorhandenen Zwang des Einzelnen, sich in einem der zur Mitwirkung berechtigten Verbände zu organisieren 122). Die Beschränkung auf einige wenige Interessenverbände vergrößert die Zahl derjenigen, die ohne Einfluß auf die Willensbildung der Verbände sind 123). Alle diejenigen, die nicht einer entsendungsberechtigten Gruppe oder Institution angehören, können weder auf die Zusammensetzung noch auf die Tätigkeit eines solchen Verbandsrates oder einer Verbandskammer einwirken. Da diesen Personenkreisen nicht das Mittel demokratischer Mandatserteilung zu Gebot steht, und die in einem Verbänderat zusammengefaßten Vertreter sich allenfalls gegenüber den entsendenden Verbänden zu verantworten haben, fehlt es hier an der Legitimation durch die zu Repräsentierenden 124).

119) Hirsch, S. 136.

120) Vgl. für die Gewerkschaften Hirsch, S. 133, 139; hinzuweisen ist auf die Kirchenvertreter in den Rundfunkräten, die sich als Repräsentanten der nicht vertretenen Gruppen empfinden, vgl. z.B. Schmidt-Ospach, "Verlegenheit der Kontrolleure" in FAZ vom 10.1.1973.

121) So aber Ipsen, Mitbestimmung, S. 66 f; ähnlich auch Wössner, Jakobus, S. 133 ff, der davon ausgeht, daß sich "Gemeinwillen durch Berücksichtigung objektiver, sozialer Interessen in einer Institution verdeutlichen" lasse.

122) Müller, Selbstverwaltung, S. 172.

123) Ähnlich auch Wufka, S. 84.

124) Jank, Rundfunkanstalten, S. 262; Herzog, Gesellschaft und Politik, 3/1965, S. 19.

Aus der Theorie der "faktischen Repräsentation" lassen sich außerdem keine Kriterien gewinnen zur Bestimmung der Repräsentationsfähigkeit der Gruppen und Verbände, die an einem Verbänderrat zu beteiligen wären. Es läßt sich nicht feststellen und auch nicht anhand objektiver Merkmale begründen, weshalb gerade die für die Beschickung des Rundfunk-/Fernsehrats ausgewählten Gruppen, Verbände und Institutionen 125) und nicht auch Hörer- und Zuschauerorganisationen, Verbraucher- und Mietervereinigungen, Ärzteverbände und Kriegsopfervereinigungen als "gesellschaftlich relevante Kräfte" 126) angesehen werden sollen 127). Ein weiterer Mangel läßt sich vom Standpunkt Ipsens 128) nicht beheben, der darin zutage tritt, daß die einmal als zur Mitgliedschaft in einem Verbänderrat berechtigt anerkannten Gruppen und Verbände auch dann noch entsendungsberechtigt sind, wenn sie nicht mehr über gesellschaftliche Relevanz oder die Repräsentationsfähigkeit verfügen. Wiederum bleiben andere Gruppen ausgeschlossen, die zum Zeitpunkt der Institutionalisierung noch nicht gesellschaftliche Bedeutung erlangt hatten 129).

Im Unterschied zur staatlich-politischen Repräsentation mit ihrem Legitimation verleihenden Repräsentationsverfahren - dem Wahlvorgang - gibt es bei der faktischen Repräsentation für die zu repräsentierende Gesellschaft keine Möglichkeit, eine nicht mehr "repräsentationsfähige" Gruppe aus dem Verbänderrat zu ent-

125) Vgl. die Aufzählungen für BR und ZDF in Art. 6, BR-G und § 14 ZDF-StV.

126) BVerfGE 12, 205 (261 f.).

127) Dieses Problem wird seit dem Erlaß des Fernsehurteils 1961 wieder verstärkt diskutiert, z.B. schon Krüger, RuF 1955, 365 ff., insbes. S. 383; Kaiser, Repräsentation, S. 21; Andeutungen bei Zeidler, AöR (1961), 361 (403); Lenz, JZ 1963, 338 (347) mit Vorschlägen zu Auswahlkriterien, so insbes. S. 348 f.; Jank, Rundfunkanstalten, S. 59 ff.; Stern-Bethge, Rundfunk, S. 43, Anm. 98; Volle, S. 61; Sontheimer, Gutachten, S. 64 ff., der von der Unmöglichkeit spricht, einen einheitlichen Maßstab für die Bestimmung der Relevanz einzelner Gruppen zu finden, S. 68, jedoch die in den Rundfunkräten verwirklichte Mitwirkung bestimmter Gruppen grundsätzlich anerkennt, S. 66; vgl. ferner die Diskussionsbeiträge von Walther, Ronneburger und Maunz bei Bausch, Organisation des Fernsehens, S. 39, 40 und 52.

128) Ipsen, Mitbestimmung, S. 66 f.

129) Vgl. Sontheimer, Gutachten, S. 52, Anm. 81 der darauf hinweist, daß einmal zugelassene Gruppen nicht mehr entfernt werden, was dem pluralistischen Modell ständiger Auseinandersetzung und Machtverschiebung zwischen und innerhalb der Gruppen widerspricht; vgl. auch Hoffmann-Riem, RB-G, S. 45, der von der Statik der Relevanzkriterien spricht; vgl. ferner Lücke, DVBl 1977, 978 (983) mit Hinweis auf den Relevanzrückgang bzw. -gewinn bei den Bauernverbänden - Verringerung des Berufsstandes - und den Umweltschutzgruppen - Zunahme des Umweltschutzbewußtseins -.

fernen und durch eine andere zu ersetzen, die zwischenzeitlich gesellschaftliche Bedeutung erlangt hat. Die Frage, wann und durch welche Gruppen die Gesellschaft in einer aus Gruppen- und Verbandsvertretern bestehenden Institution repräsentiert wird, läßt sich mit Hilfe der "faktischen Repräsentation" organisierter Interessen nicht beantworten. Die Gesellschaft selbst kann keinen Einfluß auf die Wahrnehmung ihrer Interessen durch die Gruppen und ihre Vertreter nehmen und damit keine Legitimation vermitteln. Außerdem verwirklicht sich das pluralistische Verbandssystem nur im Zusammenspiel, in der Konkurrenz und in der Balance der verschiedenen Interessen 130). Wegen seiner darin begründeten Flexibilität eignet es sich nicht zur Institutionalisierung 131). Im Hinblick darauf läßt sich entgegen Ipsen der Rundfunkrat nicht als eine Institution faktischer Repräsentation bewerten, denn diese berücksichtigt nicht die wechselnde Vielfalt der organisierten Interessen 132) und läßt außer acht, daß es dieser "Repräsentation im Rechtssinne" 133) an der zur Repräsentation gehörenden Legitimation und Kontrolle durch die Allgemeinheit mangelt.

Aus der Beschreibung eines gesellschaftlichen Sachverhalts als "faktische Repräsentation der Gesellschaft durch organisierte Interessen" läßt sich daher kein Instrument gewinnen, das geeignet wäre, die erforderliche legitimierende Beziehung zwischen der Allgemeinheit und den Rundfunkratsmitgliedern als Repräsentanten herzustellen.

2.3.2 Gesellschaftliche Repräsentation nach Eduard Wufka (Trias-Theorie)

Einen weiteren Versuch, das Verhältnis zwischen Rundfunkratsmitglied, Interessenverband und Allgemeinheit der Rundfunkadressaten als Repräsentation eigener Art zu bestimmen, stellt die von Eduard Wufka vertretene Theorie gesellschaftlicher Repräsentation im Dreieck von Delegant, Repräsentant und Adressat der Repräsentation dar 134).

Auch Wufka stellt den Mangel an Eindeutigkeit und Klarheit in den Vorschriften der Rundfunkgesetze fest, die sich mit der Stellung und den allgemeinen Aufgaben des Rundfunkrats und seiner Mitglieder befassen und vermißt Kriterien für die Repräsentationsfähigkeit der entscheidungsberechtigten Gruppen und Verbände 135).

130) Kaiser, Repräsentation, S. 354; ähnlich auch Hirsch, S. 142, 149; vgl. die Darstellung dieser Auffassung, bei v. Arnim, S. 149.

131) Kaiser, Repräsentation, S. 354; ähnlich auch Hirsch, S. 142, 149.

132) Hirsch, S. 149.

133) Ipsen, Mitbestimmung, S. 66.

134) Wufka, S. 134, 87 f.

135) Wufka, S. 85 f.

Die Unklarheit darüber, wer im Rundfunk repräsentiert werden und wer Repräsentant sein soll 136), versucht er dadurch zu beseitigen, daß er das für den Repräsentationsbegriff wesentliche dialektische und dualistische Verhältnis zwischen Repräsentiertem - dem Deleganten - und Repräsentanten 137) unter Einbeziehung eines Adressaten der Repräsentation in ein Triasverhältnis erweitert 138). Die erforderliche Legitimation der Repräsentation vermittelt dann die Anerkennung eines bestimmten Repräsentationswertes, verkörpert im Repräsentanten, durch den Adressaten selbst 139). Danach verwirklicht sich in den Rundfunkräten Repräsentation folgendermaßen: Die weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte, Kirchen und Religionsgemeinschaften sowie Interessenverbände 140), sind die Delegierenden und werden durch ihren Vertreter repräsentiert 141), Adressaten der Repräsentation sind die Empfänger, die Hörer und Zuschauer der Rundfunksendungen, die als Repräsentationswert den Meinungspluralismus anerkennen, d.h., die anerkennen, daß die weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte maßgebend die öffentliche Meinungsbildung bestimmen 142). Es erscheint fraglich, ob diese Theorie geeignet ist, das Problem gesellschaftlicher Repräsentation zu lösen. Zwar ist zuzugeben, daß zum Repräsentationsbegriff ein bestimmter Repräsentationswert gehört 143), und daß Repräsentation ihre Legitimation aus der Anerkennung durch den Repräsentierten gewinnt 144), doch kann Legitimation nicht erst seitens eines Dritten als Adressaten, sondern nur durch den Repräsentierten erfolgen, der in der Regel mit dem Adressaten identisch sein wird 145). Im republikanischen parlamentarisch-repräsentativen Staat findet Repräsentation im Innenverhältnis zwischen Parlament und Staatsvolk statt. Repräsentierter und Adressat der Repräsentation ist das Volk 146), während in der kon-

136) Wufka, S. 85.

137) Vgl. Pollmann, S. 42 "Dialektischer Prozeß"; ähnlich auch Wittkämper, S. 49, Repräsentation als Vertretung sozialer Gruppen aufgrund realer Willensübereinstimmung zwischen ihnen und dem Vertreter.

138) Wufka, S. 86.

139) Wufka, S. 87.

140) Wufka, S. 83.

141) Wufka, S. 87.

142) Wufka, S. 87.

143) Vgl. etwa die Auffassung, daß z.B. der Monarch den Wert "politische Einheit des Volkes", das Honoratiorenparlament die Werte "Bildung und Besitz der Nation" repräsentieren, Carl Schmitt, Verfassungslehre, S. 288, 210, 310 f; Leibholz, Repräsentation, S. 32; Wufka, S. 87.

144) Pollmann, S. 36 mit Anm. 131, S. 92.

145) In diesem Sinn Pollmann, S. 42; a.A. noch Leibholz, Repräsentation, S. 42.

146) So auch Pollmann, S. 42, 45; a.A. Leibholz, Repräsentation, S. 42.

stitutionellen Monarchie das Volk gegenüber dem Monarchen als Adressaten durch das Parlament repräsentiert wurde 147). Im staatlich-politischen Bereich ist seit der Abschaffung der Monarchie Repräsentation im Inneren nicht mehr gegenüber einem Dritten möglich, allerdings noch nach außen gegenüber ausländischen Staaten, deren Anerkennung jedoch ohne Wirkung auf das inländische Repräsentationsverhältnis bleibt.

Die Anerkennung der Repräsentation durch einen Dritten bezieht in den Repräsentationsbegriff ein wesensfremdes Element ein.

Nicht der Dritte kann den Repräsentanten legitimieren, sondern nur der Repräsentierte in der und durch die Beziehung zum Repräsentanten 148). Die Anerkennung des Repräsentanten hat nur dann legitimierende Wirkung, wenn sie durch die Repräsentierten erfolgt, nicht jedoch durch einen beliebigen Dritten 149). Auch der Wortlaut der Rundfunkgesetze läßt darauf schließen, daß die Gesamtheit der Hörer und Zuschauer durch den Rundfunkrat repräsentiert werden soll, sie sollen Repräsentierte und nicht Adressaten des Rundfunkrates sein, als solche kommen allenfalls die anderen Organe wie Verwaltungsrat und Intendant sowie die Mitarbeiter in den Rundfunkanstalten in Betracht.

Von diesen grundsätzlichen Einwänden gegen die These Wufkas 150) abgesehen, läßt sich auch das Problem der Legitimation der Gruppenvertreter nicht zufriedenstellend lösen. In Anbetracht dessen, daß in der Regel den Rundfunkhörern und Zuschauern weder die einzelnen Organe der Rundfunkanstalten, deren Zusammensetzung und Funktionen noch die einzelnen Gremienmitglieder und deren Beziehungen zu den delegierenden Gruppen soweit bekannt sein dürften, daß eine stillschweigende Anerkennung des Repräsentationswertes "Pluralismus" 151) unterstellt werden könnte, bleibt zu bedenken, ob die allgemeingehaltene Feststellung, der die Herrschaftsordnung in der BRD bestimmende Kräftepluralismus 152) werde allgemein als legitim empfunden 153), die Anerkennung der

147) Leibholz, Repräsentation, S. 40.

148) Leibholz, Repräsentation, S. 153.

149) So schon Leibholz, Repräsentation, S. 141 f; Pollmann, S. 36.

150) Soweit ersichtlich, hat diese These bislang in der Literatur keine Beachtung gefunden; sie wird zwar von Ipsen, Mitbestimmung, S. 68, erwähnt, der sich jedoch nicht mit ihr auseinandersetzt.

151) Wufka, S. 87.

152) Davon ausgehend BVerfG 12, 205 (261 f); 314 (325); BVerfG, DöV 1981, 625 (626).

153) Weber, Werner, Spannungen, S. 46; vgl. die Darstellung bei v. Arnim, S. 151 m. w. Nachw. unter Anm. 22.

Rundfunkratsmitglieder als legitime Repräsentanten durch Hörer und Zuschauer ausreichend begründet. Um legitimierend zu wirken und als Ergebnis eines allgemeinen Konsenses erkennbar zu sein, müßte diese Anerkennung sich in einem entsprechenden Akt nach außen manifestieren, denn sonst ließe sich nicht ermitteln, ob eine Gruppe noch repräsentationsfähig ist oder nicht.

Die Fiktion einer von Wufka vertretenen Anerkennung durch die Allgemeinheit verdeckt, daß diese keine Möglichkeit hat, Legitimation zu vermitteln. Das in den Rundfunkräten und Programmbeiräten verfestigte "Kräfteparallelogramm" 154) wird auf diese Weise als unabänderlich perpetuiert und bleibt jeglicher Einwirkung seitens der Allgemeinheit entzogen. Einer nicht aktuell in bestimmten Zeitabständen feststellbaren, sondern nur fingierten Anerkennung der Repräsentanten durch die Adressaten im Sinne Wufkas fehlt jeder legitimierende Charakter, weil weder darüber Aufschluß gegeben wird, ob sich etwa die Nichtorganisierten durch die Gruppenvertreter repräsentiert fühlen, noch den Repräsentanten selbst angezeigt wird, ob sie nach wie vor vom Vertrauen der Allgemeinheit getragen werden 155). Auch ist bei dieser Art von Repräsentation als Anerkennung durch Adressaten nicht eindeutig zu klären, wem gegenüber der Repräsentant sich zu verantworten hat 156), gegenüber dem delegierenden oder gegenüber dem anerkennenden Adressaten? Der von Wufka hypothetisch festgestellten Anerkennung fehlt die legitimierende Funktion einer unmittelbaren oder wenigstens mittelbaren Wahl. Es läßt sich auch mit dieser Fiktion nicht hinreichend begründen, weshalb etwa die Vertreter von Gruppen und Sonderinteressen gleichzeitig Interessen der Allgemeinheit wahrzunehmen haben.

2.3.3 Ergebnis:

Den geschilderten Auffassungen ist gemeinsam, daß es sich um Versuche handelt, den in der Gesellschaft vorhandenen Interessenpluralismus als gesellschaftliche Repräsentation zu deuten und zu beschreiben. Hierbei bleibt aber der Aspekt der für den Repräsentationsbegriff wesentlichen demokratischen Legitimation unberücksichtigt. Auch läßt sich aus der Beschreibung eines gesellschaftlichen Zustandes keine dogmatisch überzeugende Begründung für die

154) Herzog, Staatslehre, S. 68; zum Parallelogramm der Kräfte vgl. auch v. Arnim, S. 149.

155) Leibholz, Repräsentation, S. 153.

156) Siehe oben S. 60 der Arbeit

in den Rundfunkgesetzen getroffene Feststellung gewinnen, der Rundfunkrat sei die Vertretung der Allgemeinheit. Soll dem Rundfunkrat Repräsentationsfunktion zukommen, dann muß zwischen seinen Mitgliedern und der zu repräsentierenden Einheit von aktuellen und potentiellen Hörern und Zuschauern eine legitimierende Beziehung bestehen, aus der sich der Wille der Allgemeinheit erkennen läßt, durch die Rundfunkratsmitglieder repräsentiert zu werden. Erst eine, wie auch immer geartete, erkennbare Beziehung zwischen dem Repräsentanten und dem zu Repräsentierenden verleiht dem Repräsentanten auch die Legitimation, im Namen der Allgemeinheit zu handeln. Fehlt eine unmittelbare - primäre Repräsentation - oder mittelbare Verbindung - sekundäre Repräsentation - , so kann das Handeln des Repräsentanten nicht im Sinne demokratischer Legitimation dem Repräsentierten zugerechnet werden.

Da die Allgemeinheit keinen Einfluß auf die Auswahl der entsendungsberechtigten Institutionen und Verbände sowie auf die Auswahl der Vertreter auszuüben vermag, kann in diesen Fällen von einer primären Repräsentation durch demokratisch legitimierte Rundfunkratsmitglieder nicht gesprochen werden. Es erscheint deshalb fragwürdig, unter Abwandlung des Repräsentationsprinzips den Rundfunkrat als eine Art gesellschaftliche Repräsentation im Rechtssinne zu bezeichnen, mit der Begründung, es werde hierbei "eine Verwaltungsaufgabe demokratisch legitimiert und kontrolliert ohne Vermittlung staatlicher Repräsentationsmethoden 157), wenn nicht versucht wird, wenigstens mittelbar eine legitimierende Beziehung zwischen den Rundfunkratsmitgliedern und der Allgemeinheit herzustellen. Mit dieser von Ipsen vertretenen Auffassung wird lediglich der von den Rundfunkgesetzen geschaffene status quo als Repräsentation beschrieben 158), ohne zu ermitteln, ob auf diese Weise sich tatsächlich gesellschaftliche Repräsentation verwirklichen läßt. Wenn sich mit der Lehre von der "faktischen Repräsentation der Gesellschaft durch organisierte Interessen" eine Repräsentation der Allgemeinheit im Rundfunkrat nicht überzeugend begründen läßt 159), sind die Rundfunkgesetze selbst und auch die Staats- und Verfassungslehre daraufhin zu befragen, ob sie Verfahren bereithalten, mit deren Hilfe sich

157) Ipsen, Mitbestimmung, S. 67; ähnlich auch Herrmann, AöR, Bd.90 (1965), 286 (320 f), jedoch zu undifferenziert; ders. Fernsehen, S. 323.

158) Ähnlich auch Badura, Bindungen, S. 45, 53 "Pluralistisches Repräsentationsorgan", S. 61. Repräsentation der pluralistischen Allgemeinheit (durch den GVRs-Beirat) EVerfG, DÖV 1981, 625 (629).

159) Schon allein deshalb nicht, weil die faktische Repräsentation die Gesamtheit aller Interessen erfaßt, in den Rundfunkräten jedoch nur einige wenige Interessen berücksichtigt werden können.

eine irgendwie demokratisch legitimierte Repräsentation der Allgemeinheit durch die Rundfunkräte begründen läßt.

2.4 Repräsentation der Allgemeinheit (Gesellschaft) durch Legitimation ihrer Repräsentanten

Der Rundfunkrat könnte dann als die Allgemeinheit repräsentierendes Organ angesehen werden, wenn zwischen den Interessenvertretern und der Allgemeinheit eine legitimierende Beziehung bestünde oder hergestellt werden könnte 160). Sollten sich in den Rundfunkgesetzen und Staatsverträgen Anhaltspunkte dafür finden, so ließe sich möglicherweise der aufgezeigte Widerspruch zwischen Merkmalen der Repräsentation und der Interessenvertretung auflösen.

Mithilfe von möglicherweise in den Landesgesetzen vorgesehenen Legitimationsverfahren ließe sich dann die Darstellung der Allgemeinheit durch die Rundfunk-/Fernsehräte als gesellschaftliche Repräsentation deuten.

Als Wesensmerkmal demokratischer Repräsentation gilt, daß die Ausübung von Herrschaft einer dauernd ausgeübten wirksamen Kontrolle unterliegt, die sich in der parlamentarischen Demokratie in regelmäßig wiederkehrenden Wahlen verwirklicht, in denen letztlich der Repräsentant durch die Repräsentierten zur Verantwortung gezogen wird 161). Wahlvorgang ist der den Repräsentanten legitimierende Akt, den der Repräsentierte vornimmt, und nach demokratischen Grundsätzen dem Repräsentationsbegriff immanent 162). Die repräsentierende Institution Parlament beruht auf diesem "aktuellen, unmittelbaren und widerrufbaren Willensentscheid" 163) des Repräsentierten. Hierdurch wird erst ermöglicht, daß das Handeln des Repräsentanten dem Volk zugerechnet wird und die Interessen der Allgemeinheit von diesem wahrgenommen werden können. Die Wahl hat zugleich die Funktion, legitime politische Macht zu bilden 164). Im Demokratieprinzip des Grundgesetzes ist die demokratische Legitimation des Mandatsträgers als wesentliches Element der Repräsentation im demokratischen Staat zum Ausdruck gebracht. Der Staat i.e.S. (Gebietskörperschaften) hat gem. Art. 28 (1) GG nach demokratischen Grundsätzen zu verfahren.

160) Die Frage nach der demokratischen Legitimation der Gruppenvertreter hat z.B. auch Zeidler, AöR Bd. 86 (1961), 361 (402) gestellt; Jank, Rundfunkanstalten, S. 61 f; ähnlich auch Keidel, RuF 1976, 15 (19), eine "irgendwie demokratisch vermittelte Legitimation" setzt auch Hoffmann-Riem RuF 1978, 111 (131) voraus.

161) Ähnlich auch Hirsch, S. 136.

162) Krüger, Staatslehre, S. 251; Jank, Rundfunkanstalten, S. 61.

163) Hirsch, S. 136

164) Teubner, S. 191

Dieses Prinzip demokratischer Staatswillensbildung läßt sich jedoch nicht ohne weiteres auf den Bereich des Gesellschaftlichen übertragen 165), es kann wegen der Andersartigkeit des gesellschaftlichen Bereichs allenfalls annäherungsweise Anwendung finden 166). Die Allgemeinheit (Gesellschaft) ist unter den gegenwärtigen funktechnischen Bedingungen, im Hinblick auf die Möglichkeiten publizistischer Machtausübung und als Garant der kulturellen Daseinsvorsorge anstelle staatlicher Verwaltung berufen, sich der in öffentlicher Verantwortung befindlichen Aufgabe Rundfunk anzunehmen. Auch im gesellschaftlichen Bereich muß das demokratische Prinzip dann Geltung haben, wenn Herrschaft ausgeübt wird, denn jede Art von Herrschaft muß im demokratischen Staat legitimiert und kontrollierbar sein. Eine Repräsentation ohne derartige Legitimation läßt sich mit dem demokratischen Prinzip nicht vereinbaren 167). Dies gilt insbesondere auch für das Massenkommunikationsmittel Rundfunk, das wegen seiner Machtintensität und seiner Eignung zur Ausübung publizistischer Herrschaft demokratisch legitimerter Kontrolle bedarf 168).

Dadurch, daß die Rundfunkanstalten staatsfrei organisiert sein müssen, fehlt ihnen allerdings jene Legitimation, die sonst durch die Einführung selbständiger öffentlicher Aufgabenträger in die mittelbare Staatsverwaltung hergestellt wird 169). Dieses staatsorganschaftliche Legitimationsdefizit kann durch die Einschaltung der Allgemeinheit (Gesellschaft) als Verantwortungsträger und Inhaber der Kontrollfunktion ausgeglichen werden, deren Repräsentanten in den Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten jedoch in irgendeiner Weise legitimiert sein müssen 170).

165) Bethge, Reorganisation, S. 24

166) Bethge, Reorganisation, S. 25

167) Herzog, Recht und Gesellschaft, 3/1965, S. 19, Anm. 85

168) Ähnlich Ipsen, Mitbestimmung, S. 38 (66 f), der ebenfalls die Notwendigkeit demokratischer Legitimation für die Rundfunktätigkeit bejaht; vgl. auch Kisker, Aussprache zu Schmitt Glaeser, VVDStRL 31 (1973) 179 (276); Schmitt Glaeser, Aussprache, VVDStRL 31 (1973) 179 (281); ders. a.A. Der Staat, Bd. 13 (1974) 573 (579); ferner Bethge, Reorganisation, S. 37 f.

169) Bethge, Reorganisation, S. 38.

170) Eine irgendwie demokratisch vermittelte Legitimation des Gremiums fordert Hoffmann-Riem, RuF 1978, 111 (131); ders. RB-G, S. 55; zur demokratischen Kontrolle und Legitimation, Kewenig, S. 58; Bethge, Reorganisation, S. 25 f; eine ausreichende Legitimation der "Repräsentanten" in den Rundfunkorganen fordert auch Keidel, RuF 1976, 15 (19); "demokratisch legitimierte Repräsentanten" der gesellschaftlich relevanten Gruppen: Lange, Bernd-Peter, S. 62.

Aus der Verantwortungskompetenz für die Veranstaltung von Rundfunk folgt die Legitimationskompetenz. Die Allgemeinheit (Gesellschaft) hat das Handeln der Anstaltsorgane Rundfunk-/Fernsehrat und auch des Verwaltungsrats zu legitimieren, damit die in diesen Organen tätigen Mitglieder sich als Repräsentanten der Allgemeinheit (Gesellschaft) verstehen können. Die Angehörigen der Aufsichtsorgane sind demzufolge dann als Repräsentanten der Allgemeinheit anzusehen, wenn sie hierzu entweder unmittelbar oder mittelbar legitimiert worden sind.

2. Kapitel: Institutionalisierung gesellschaftlicher Repräsentation im Massenmedium Rundfunk mit Hilfe verschiedener Legitimationsverfahren:

Für die Legitimation der Gremienmitglieder zu Repräsentanten der Allgemeinheit bieten sich verschiedene Verfahren an. Zunächst kommt in Anlehnung an den staatsorganschaftlichen Repräsentationsbegriff das Verfahren demokratischer Wahlen in Betracht.

1. Modell einer Legitimation der Rundfunk-/Fernsehratsmitglieder durch Urwahl

Wie im staatlich-politischen Bereich das Staatsvolk durch die von den Aktivbürgern gewählten Abgeordneten repräsentiert wird und diese durch den Wahlakt ihre demokratische Legitimation erhalten, für das Staatsvolk verbindlich zu handeln, so könnte sich mit Hilfe allgemeiner, freier, gleicher und geheimer Wahlen auch im gesellschaftlichen, auf den Rundfunk bezogenen Bereich Repräsentation der Allgemeinheit durch die Rundfunkratsmitglieder und deren Legitimation zur "Vertretung der Interessen der Allgemeinheit" herstellen lassen, wenn die Voraussetzungen und die Zielsetzungen denen im staatlich-politischen Bereich entsprechen. Auch in diesem gesellschaftlichen Bereich könnte Organkreation und Legitimation durch allgemeine, freie und geheime Wahlen zustandekommen 1).

In Entsprechung zum Parlament wären die von der Gesamtgesellschaft gewählten Rundfunkratsmitglieder demokratisch legitimiert, die "Interessen der Allgemeinheit" in den Rundfunkanstalten mit Hilfe des Rundfunkrats wahrzunehmen und als Repräsentanten die ihnen zustehenden Kontroll- und Mitwirkungsrechte auszuüben. Sind somit im Grunde die Voraussetzungen für die Anwendung des Legitimationsinstruments der allgemeinen, freien und geheimen Wahlen - eine unbestimmte Vielzahl von Adressaten, der Machtkontrolle und Machtteilhabe ermöglicht werden soll- und damit für

1) Zur Parlamentsähnlichkeit des Rundfunkrats siehe z.B. Mallmann, Rechtsaufsicht, S. 113; ähnlich auch Ladeur unter Berufung auf Ossenbühl, RuF 1978, 141 (148).

die Anwendung des Repräsentationsprinzips auf die Rundfunkräte zu bejahen 2), so stellt sich die Frage nach den tatsächlichen Möglichkeiten ihrer Verwirklichung. Anders als im staatlich-politischen Bereich, in dem der Kreis der Wahlberechtigten anhand weniger Kriterien wie Alter, Wohnsitz, Staatsbürgerschaft und bürgerliche Ehrenrechte 3) und der Kreis der Kandidaten festzulegen und einzugrenzen ist, läßt sich beim Rundfunk angesichts der Vielfalt und Vielzahl der im gesellschaftlichen Raum vorhandenen Interessen, deren Durchsetzung und Artikulation die Verbände und Organisationen dienen, die Frage nach den Kriterien für Wähler und Kandidaten - wer ist wahlberechtigt, wer stellt die Kandidaten auf - nicht eindeutig beantworten 4).

Von den in der Vergangenheit hierzu vorgebrachten Vorschlägen 5) ist an dieser Stelle der Entwurf eines Rundfunkwahlgesetzes zum WDR zu erwähnen, der detaillierte Regelungen vorsieht 6).

Dieser Entwurf sieht als Anstaltslenkungsorgan für den WDR den Rundfunkrat vor, dessen Aufgabe denen der Rundfunkräte der früheren Anstalten entsprechen 7).

-
- 2) Die Forderungen nach freien Wahlen der Rundfunkratsmitglieder wurden schon in der frühen Nachkriegszeit erhoben. Sie haben ihren Grund in dem bereits damals feststellbaren Unbehagen an der "Oligarchie" der durch die Rundfunkgesetze privilegierten Verbände, vgl. hierzu etwa Schreiber, S. 237; differenzierter Eschenburg, Staat und Gesellschaft, S. 188; kritisch auch Stockinger, S. 113, der darauf verweist, daß ein Rundfunkratsmitglied gelegentlich mehr Hörer vertritt als Bundestags- oder Landtagsmitglieder Bürger ihres Wahlkreises; ähnlich auch Ruffler, S. 212.
 - 3) Vgl. §§ 12, 13 Bundeswahlgesetz i.d.F. d. Bekanntmachung v. 1.Sept.1975, BGBl. I, S. 2335; III 111-1.
 - 4) Vgl. Eschenburg, Staat und Gesellschaft, S. 188. Die Wahlberechtigung könnte entweder nur allen Rundfunkgebührenzahlern oder allen Adressaten der Rundfunkkommunikation zuerkannt werden.
 - 5) Vgl. Fugmann, zit. von Schreiber, S. 237 f, der für den BR vorsah, daß je 20.000 Rundfunkteilnehmer einen Vertreter, insgesamt damals ca. 50 Vertreter wählen sollten; siehe auch Mai, Binnenstruktur, S. 38.
 - 6) Vgl. Memorandum zur Rundfunkreform in Nordrhein-Westfalen, Plädoyer für einen staatsfreien und demokratischen WDR, vorgelegt von Helmut Walther, hrsg. von der Aktion Funk und Fernsehen e.V., Köln, März 1974; ähnlich auch die Ergänzungsstudie zum Ludwigsburger Entwurf -SDR-, vorgelegt von Helmut Walther, hrsg. von der Studiengesellschaft für staatspolitische Öffentlichkeitsarbeit e.V., Armorbach 1972.
 - 7) Vgl. § 9 Walther-Entwurf des WDR-G

Er soll aus 90 Mitgliedern bestehen 8), von denen höchstens 45 Mitglieder Vertreter politischer Parteien sein dürfen. Wahlberechtigt sind die Bürger, die im Sendegebiet der Anstalt berechtigt sind, den Landtag zu wählen 9).

Wahlvorschläge können einreichen:

- die politischen Parteien, die zu den Landtagswahlen zugelassen wären;
- Organisationen nach § 19 des Walther-Entwurfs einer WDR-Satzung 10);
- Gruppen von Wahlberechtigten, wobei mindestens 3.000 Unterschriften vorliegen müssen 11).

Jeder Wähler hat je eine Stimme für die Wahlvorschläge der politischen Parteien und für die Organisationen und Gruppen 12). Für die einzelnen Wahlvorschläge sind nicht mehr als 18 Sitze vorgesehen; die Auszählung erfolgt getrennt nach Vorschlägen für die politischen Parteien und die Gruppen, die Verteilung nach dem Höchstzahlprinzip 13). Der Entwurf begnügt sich nicht mit der Legitimation der Rundfunkratsmitglieder durch allgemeine Wahlen, sondern sieht zusätzlich vor, daß alle von den Parteien und Organisationen aufgestellten Bewerber entweder unmittelbar in geheimer Abstimmung oder mittelbar von bestellten Delegiertenversammlungen gewählt sein müssen 14).

Abgesehen von den verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Zusammensetzung des Rundfunkrats -von neunzig Sitzen sollen fünfundvierzig den Vertretern politischer Parteien zustehen, was zu einer unzulässigen Politisierung führen dürfte 15)- erscheint die Realisierung dieses Entwurfs problematisch.

Berücksichtigt man, daß mehr als 3 politische Parteien und für die einzelnen analog der in § 19 WDR-S aufgeführten Bereiche mehr als 23 Verbände 16) Kandidaten für den Rundfunkrat vorschlagen würden,

-
- 8) § 8 (1) Walther-Entwurf des WDR-G, zum Vergleich hierzu die größten Rundfunk- und Fernsehräte der Rundfunkanstalten: 66 Mitglieder des ZDF-Fernsehrats, 49 Mitglieder des SWF-Rundfunkrats; ca. 50 Mitglieder des BR-Rundfunkrats.
 - 9) § 1 Walther-Entwurf
 - 10) Das sind die in § 19 WDR-S aufgeführten Institutionen und Organisationen, zuzüglich die Organisationen der Verbraucher und der ausländischen Arbeitnehmer.
 - 11) Siehe hierzu § 6 (1) und (2) des von Walther vorgelegten Rundfunkwahlgesetz-Entwurfs.
 - 12) § 10 (1) Rundfunkwahlgesetz-Entwurf
 - 13) § 11 (1) und (2) Walther-Entwurf des WDR-G
 - 14) § 7 (2) Walther-Entwurf des WDR-G
 - 15) Ossenbühl, DöV 1977, 381 (388)
 - 16) In keinem der 21 Bereiche ist nicht nur eine gesellschaftliche Gruppe tätig.

möglicherweise noch für je 18 Sitze, so dürfte die Anzahl der möglichen Bewerber die Zahl 100 weit übersteigen. Diese beinahe unübersehbare Vielzahl an Kandidaten, den verschiedensten Gruppen zugehörig, würde zwangsläufig den Wähler verwirren, dem mehrere Stimmen zur Verfügung stehen, mit der Folge der Wahlenthaltung. Dies würde wiederum die mit dem Wahlakt verbundene Legitimation der Rundfunkratsmitglieder mindern.

Zur Unübersichtlichkeit trägt außerdem bei, daß zusätzlich noch Wahlvorschläge von Wählervereinigungen eingereicht werden können, für die nur 3.000 Unterschriften erforderlich sind. Angesichts dieser niedrigen Zulassungsschwelle 17) dürfte auch die Zahl der Wählervereinigungen zunehmen und damit die Zahl der Vorschlagslisten erhöhen. Je mehr Kandidaten jedoch vorhanden wären, desto größer wäre die Gefahr der Zersplitterung der Stimmen. Dies hätte wiederum zur Folge, daß nur große Gruppen im Rundfunkrat angemessen berücksichtigt würden.

Der Aufwand des Wahlverfahrens stünde damit außer Verhältnis zum angestrebten und auch möglicherweise durch Verwirrung der Wähler noch verfehlten Ziel: die Rundfunkratsmitglieder durch ein Mandat der Allgemeinheit demokratisch zu legitimieren. Dem Wähler gegenüber dürfte es kaum zu rechtfertigen sein, daß dieses komplizierte Verfahren notwendig sei, um ein Anstaltsorgan wie den Rundfunkrat zu schaffen. Es erschiene außerdem fraglich, ob die Wähler im hierfür erforderlichen Umfang zu mobilisieren wären, in einer Angelegenheit, die nicht den Stellenwert wie Parlamentswahlen besitzt, nach dem Walther-Entwurf jedoch größeres Engagement aller Beteiligten verlangt.

Die Vermutung eines geringen Wählerinteresses gründet sich auf die in der Öffentlichkeit verbreitete Unkenntnis über Aufgaben, Wirkungs- und Einflußmöglichkeiten des Rundfunkrates und seiner Mitglieder. Aus dem geringen Stellenwert solcher Wahlen im öffentlichen Bewußtsein ergibt sich auch die Schlußfolgerung, daß eine unmittelbare Repräsentation der Allgemeinheit, verwirklicht durch Urwahlen, nicht unbedingt erforderlich ist.

Der Entwurf läßt außerdem den Kostenfaktor außer acht. Es dürften zumindest Kosten in der Höhe wie für einen Landtagswahlkampf anzusetzen sein. Je höher die Kosten für die vorschlagsberechtigten

17) Bei rund 6,1 Mio. Hörfunk und ca. 5,7 Mio. Fernsehempfängern in Nordrhein-Westfalen -vgl. Stand 31.12.80 in Stat.-Jahrbuch 1981 S. 366-, die als Wahlberechtigte in Frage kämen, wäre die Zulassungsschwelle zu niedrig.

Gruppen zu veranschlagen sein werden, desto geringer wäre voraussichtlich die Bereitschaft, sich an Rundfunkratswahlen zu beteiligen. Dies hätte wiederum nachteilige Folgen für die pluralistische Zusammensetzung dieses Gremiums. Letztlich wären dann nur die finanzstarken, eine große Mitgliederzahl aufweisenden Verbände im Rundfunkrat präsent, die Gruppen jedoch, die gesellschaftliche Minderheiten vertreten, bekämen dagegen kaum eine Chance, sich an den Wahlen zu beteiligen. Der Zweck, ein möglichst breites Spektrum 18) verschiedenster Gruppeninteressen im Rundfunkrat darzustellen, könnte kaum annähernd verwirklicht werden.

Außerdem birgt die Volkswahl, nicht nur der hohe Anteil der Parteien an Rundfunkratssitzen, die Gefahr einer Parteipolitisierung, die mit dem Walther-Modell jedoch gerade verhindert werden soll. Bei dem hohen Anteil an Parteisitzen liegt es nahe, daß die Parteien auch auf die Aufstellung der Kandidaten der anderen Gruppen Einfluß zu nehmen versuchten und der Wähler entsprechend zur Parlamentswahlentscheidung nach parteipolitischer Orientierung abstimmen würde 19). Mit diesem Verfahren ist die Gefahr einer Legalisierung des Parteienproporz verbunden, der verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet 20). Hinzu kommt ferner, daß bei diesem Modell der Kreis der vorschlagsberechtigten Gruppen und Verbände fest umrissen ist und kein freies Spiel der Kräfte herrscht etwa wie bei den politischen Parteien, bei denen sich beliebig viele und mit unterschiedlichster Orientierung um die Wahl bewerben können, sofern sie bestimmte formale Voraussetzungen erfüllen.

Es bleibt festzuhalten, daß allgemeine, freie, gleiche und geheime Wahlen, wie sie der Walther-Entwurf vorsieht, zwar theoretisch auch im Bereich des Rundfunks zur demokratischen Legitimation der Rundfunkratsmitglieder führen könnten, sich aber wegen der z.T. unüberwindlichen Schwierigkeiten und wegen der Unmöglichkeit, für Rundfunkfragen besondere Parteien und Wählergruppen zu bilden, nicht durchführen lassen 21).

18) So auch Starck in einem Diskussionsbeitrag, Binnenstruktur, S. 72.

19) So auch Starck in einem Diskussionsbeitrag, Binnenstruktur, S. 72.

20) Vgl. Ossenbühl, DöV 1977, 381 (388), der außerdem Schwierigkeiten darin sieht, Rundfunkratswahlen in diesem Ausmaß zusätzlich zu den Wahlen zum Bundestag oder den Landtagen gegenüber der Bevölkerung zu rechtfertigen; ähnlich kritisch zu allgemeinen Wahlen der Rundfunkräte Hoffmann-Riem, RuF 1978, 111 (130), mit dem Hinweis auf Wahlmüdigkeit oder die Aufwendigkeit des Verfahrens und die Gefahr der Widerspiegelung des Parteienparlaments im Rundfunkparlament.

21) Eschenburg, Staat und Gesellschaft, S. 188; den Walther-Entwurf aus diesen Gründen ablehnend Mallmann, Rechtsaufsicht, S. 113, Anm. 401 a.

Die in Gruppen und Verbänden unterschiedlichster Ziel- und Zweckrichtung gegliederte Gesellschaft läßt sich nicht wie das Staatsvolk zu einer ideellen Einheit zusammenfassen und kann daher auch nicht ein demokratisch legitimierte Mandat übertragen 22).

2. Legitimierende Beziehung zwischen der Allgemeinheit und den Rundfunk-/Fernsehratsmitgliedern, normiert in den Rundfunkgesetzen

Kommt eine Legitimation der Rundfunk-/Fernsehratsmitglieder durch Urwahlen nicht in Betracht, bleibt zu untersuchen, ob nicht die Landesgesetzgeber Verfahren zur Bestellung der Organmitglieder vorgesehen haben, denen eine legitimierende Funktion zuzuerkennen ist.

- 2.1 Benennung entsendungsberechtigter Gruppen und Verbände durch den Gesetzgeber, demokratisch geartetes Entsendungsverfahren der Gruppenvertreter wie bei den Rundfunkanstalten mit pluralistischem Rundfunkrat i.e.S.: BR, HR, NDR, RB, SDR, SWF

Wie bereits dargestellt, haben die Landesgesetzgeber bei den Rundfunkanstalten BR, HR, NDR, RB, SDR und SWF bestimmten Institutionen und Verbänden, die in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen angesiedelt und tätig sind, das Recht zugestanden, ohne Zwischenschaltung der jeweiligen Parlamente oder Regierungen Vertreter in den Rundfunkrat zu entsenden. Die vom Bundesverfassungsgericht geforderte gesellschaftliche Relevanz der am Rundfunk zu beteiligten Kräfte stellt sich in dieser von den Landesgesetzgebern getroffenen Auswahl dar, die jedoch, nach der Anzahl und der Verschiedenartigkeit der einzelnen Gruppen zu schließen, von unterschiedlichen Bedeutungskriterien ausgegangen sind, was insbesondere ein Vergleich der entsendungsberechtigten Gruppen beim BR, HR oder RB zeigt 23).

22) Vgl. hierzu auch Krüger, RuF 1955, 365 (367 f);

ähnlich auch Sontheimer Gutachten, S. 65;
mit dieser Begründung gegen den vorläufigen Reichswirtschaftsrat Krisam, S. 139.

23) In den Rundfunkräten sind Organisationen mit unterschiedlich großer Zahl von Mitgliedern vertreten, z.B. BR-G, Art. 6 (3): Gewerkschaften, Landessportverband, Bauernverband, Bund Naturschutz;
HR-G, § 5 (2): Gewerkschaften und Lehrervereinigungen, Arbeitgebervereinigungen und Hessischer Landesverband für Erwachsenenbildung;
RB-G, § 5 (3): 2 Vertreter der Gewerkschaften und 1 Vertreter der Bremer Bühnengenossenschaft;
SDR-S, § 4 (2): 1 Vertreter der Gewerkschaften und 1 Vertreter des Komponistenverbandes, 1 Vertreter des Bauernverbandes und 1 Vertreter des Bühnenvereins;
SWF-StV, §§ 10, 11 (1): 4 Vertreter des Erziehungswesens und 4 Vertreter der Gewerkschaften

Die Vertreter dieser kraft Gesetzes bestimmten Gruppen wären dann als Repräsentanten der Allgemeinheit zu bezeichnen, wenn die von den Gesetzgebern getroffene Auswahl und die Festschreibung der allgemeinen Aufgaben des Rundfunkrats als der Vertretung der Allgemeinheit auf dem Gebiete des Rundfunks ausreichend legitimierend wirkte. Es handelt sich hierbei um eine Legitimation kraft Gesetzes und nicht durch Willensakt des Gesamtvolkes oder der Gesamtgesellschaft.

Wie bereits festgestellt 24), muß Repräsentation begriffsnotwendig nicht auf dem Wahlvorgang beruhen, ein Repräsentant kann diese Funktion auch aufgrund persönlicher Eigenschaften, durch Bekleidung eines öffentlichen Amtes oder auch durch Losentscheidung wahrnehmen 25). Ebenso kann ein Individuum durch Rechtssatz zum Repräsentanten bestimmt werden, seine Legitimation folgt dann aus dem Gesetz oder Verfassungssatz 26).

Die für die Repräsentation als notwendig erkannte Beziehung zwischen einem Repräsentanten kraft Gesetzes und der Allgemeinheit läßt sich insoweit herstellen, als der Gesetzgeber selbst ein aus Wahlen hervorgegangener, demokratischer Repräsentant des Volkes ist und damit auch berechtigt, für einen bestimmten Zweck und Bereich Repräsentanten der Gesellschaft zu benennen 27). Eine derartige Konstruktion muß allerdings in Kauf nehmen, daß die demokratische Legitimation einer lediglich durch Rechtssatz für repräsentativ erklärten Körperschaft von geringerer Qualität ist 28) als die durch den Wahlakt vermittelte Legitimation. Der Wahl und Entsendung durch berechtigte Berufsverbände kann nicht die Qualität des den Repräsentanten legitimierenden Wahlverfahrens zuerkannt werden 29).

24) Siehe oben S.59 der Arbeit

25) Vgl. Leibholz, Repräsentation, S. 162.

26) Vgl. etwa die Oberhäuser oder zweiten Kammern in Großbritannien und Preußen, Leibholz, Repräsentation, S. 153 f., 156.

27) So z.B. Krüger RuF 1955, 365 (372); in diesem Sinn Legitimation der Rundfunkräte bejahend Schmitt Glaeser, der Staat, Bd. 13 (1974), 573 (582).

28) Weitergehend Leibholz, Repräsentation, S. 153, 156, 163, der einer solchen Körperschaft demokratische Legitimation abspricht.

29) So grundsätzlich ablehnend Leibholz, Repräsentation, S. 187, 192, 194 f.; ähnlich auch Kaiser, Repräsentation, S. 353 f. Für den Bayerischen Senat als die Gesamtheit repräsentierendes Organ Schiedermaier, Bay VBl 1970, 310 (312 f.); Goppel, S. 193; ablehnend: Kaiser, Repräsentation, S. 354; abwägend dagegen Zacher, Bay VBl 1958, 10 (12), der auf die schwache demokratische Legitimation bzw. auf die Gebrochenheit seiner demokratischen Legitimation hinweist, ders. JÖR Bd. 15 (1966) S. 321 (355). Kritisch zur Legitimation der Verbandsvertreter in den Rundfunkräten, Ellwein, S. 140.

Insoweit fehlt auch der auf Gesetz beruhenden Repräsentation durch einen Rundfunkrat, der "beiden o.g. Rundfunkanstalten im wesentlichen dem Aufbau des ständisch verfaßten Bayerischen Senates entspricht 30), die volle demokratische Legitimation in Form einer Mitwirkung der Allgemeinheit bei der Zusammensetzung dieses Gremiums.

Wird durch die Benennung in den in Frage kommenden Vorschriften eine gesetzliche Legitimation der Gruppen als Repräsentanten der Gesellschaft im Grunde bejaht 31), so erscheint diese jedoch dann fragwürdig, wenn von mehreren, für einen gesellschaftlichen Bereich in Betracht kommenden Gruppen nur eine oder wenige vom Gesetzgeber privilegiert werden 32), ohne daß zugleich die Kriterien erkennbar sind, nach denen die ausgewählten Gruppen als die Gesellschaft repräsentierenden Kräfte ausgewählt worden sind 33).

Mag es auch aufgrund der Unmöglichkeit, eindeutige Abgrenzungsmaßstäbe für die Repräsentationsfähigkeit und -würdigkeit einzelner Gruppen zu finden, verfassungsrechtlich zulässig sein, daß die Landesgesetzgeber die Verteilung der Rundfunkratssitze auf die einzelnen Gruppierung und Vereinigungen nach unterschiedlichen qualitativen und quantitativen Gesichtspunkten vorgenommen haben 34), so wird durch diesen gesetzgeberischen Akt allein noch nicht hinreichend die Vermutung begründet, die ausgewählten Gruppen und ihre Vertreter seien auch tatsächlich Repräsentanten der einzelnen gesellschaftlichen Bereiche. Zum einen bleiben nach wie vor einige Bereiche unberücksichtigt, zum anderen könnten genauso andere Gruppen als repräsentativ angesehen werden. Ist aber die Repräsentationsfähigkeit einer Gruppe oder eines Verbandes, lediglich auf gesetzgeberischem Akt beruhend, fragwürdig, dann gilt dies auch für die Legitimation kraft Gesetzes, was sich aus dem Zusammenhang zwischen Repräsentation und Legitimation ergibt 35). Die fiktive Repräsentation zumindest der nichtorganisierten Angehörigen eines Berufsverbandes oder gesellschaftlichen Bereichs erhält eben durch

30) Dies trifft ebenso auf die Stellung des einzelnen Rundfunkratsmitgliedes, seine persönliche wie sachliche Unabhängigkeit zu, vgl. Bay GVBl 1966, S. 99, Art. 23 d. Gesetzes über den Senat.

31) Zur Repräsentationsfunktion der Verbände in Bezug auf die gesellschaftliche Realität, Teubner, S. 176 f.

32) Bettermann, DVBl 1963, 41 (43).

33) Zweifelnd auch Schmitt Glaeser, VVDStRL 31 (1973) 179 (230 mit Anm. 219).

34) Zur verfassungsmäßigen Zulässigkeit derartiger Ermessensentscheidungen, Bethge, Reorganisation, S. 22 f; ähnlich Hoffmann-Riem, RB-G, S. 46; Starck, Löffler-Festschrift, S. 385.

35) Siehe oben S. 62 der Arbeit.

den Gesetzgebungsakt auch nur eine fiktive Legitimation 36).

Es kann durch die Benennung allenfalls eine Repräsentation der Gruppenmitglieder in Betracht kommen, die als Verbandsvolk ihre Repräsentation legitimieren 37).

Ein besonderes Verfahren zur Bestimmung der Verbandsrepräsentanten für den Rundfunkrat ist für die Rundfunkräte des BR und SDR vorgeschrieben 38); für den HR 39), NDR, RB und SWF 40) sind dagegen keine besonderen Wahlordnungen ergangen.

Besondere Wahlordnungen: BR, SDR

Den Wahlordnungen für den Rundfunkrat des BR und des SDR ist gemeinsam, daß als Wahlberechtigte nicht die Mitglieder der in Art. 6 BR-G und § 4 (2) SDR-S einzeln aufgeführten, entsendungsberechtigten Organisationen, sondern deren vertretungsberechtigte Leitungen und Organe genannt sind.

Beim BR wählen die vertretungsberechtigten Organe dieser vom Gesetzgeber ausgewählten Organisationen die Rundfunkratsmitglieder in geheimer Abstimmung, wobei Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern und jede Hochschule je eine Stimme haben 41). Die Vertreter der katholischen, der evangelischen Kirche und der jüdischen Kultusgemeinde werden von den jeweiligen Spitzengremien ernannt 42). Zur Wahl der Vertreter nach Art. 6 (3), 5, 7, 8, 11, 12, 15, 17 BR-G sind nur die für ganz Bayern bestehenden Spitzenorganisationen zugelassen, die durch ihr Wirken für das Land von erheblicher Bedeutung 43) sind.

Diese Verordnung enthält jedoch keine Kriterien für diese erhebliche Bedeutung. Die Entscheidung über die Wahlberechtigung der Organisationen trifft das Staatsministerium für Unterricht und Kultus. Die für den Bayerischen Senat wahlberechtigten Organisationen sind hierbei zu berücksichtigen 44), was die Ähnlichkeit

36) Wufka, S. 86

37) Die Möglichkeit demokratischer Legitimation durch ein Verbandsvolk außerhalb der staatlichen Organisation anscheinend bejahend Schmitt Glaeser, VVDStRL, Bd. 31 (1973), 179 (218); bei spezifischen Verbandsinteressen eindeutig zustimmend Maurer, Schmitt Glaeser, Aussprache, VVDStRL, Bd. 31 (1973), 179 (294).

38) Vgl. für den BR die Verordnung über die Wahlen zum Rundfunkrat vom 8. Dezember 1976 Bayr. GVBl 1976, 484. Vgl. für den SDR die Verordnung Nr. 1042 zur ersten Verordnung der Landesregierung zur Durchführung des Radiogesetzes Nr. 1039 vom 16. Mai 1949, Württemberg-Badisches RegierungsbL 1949, 87.

39) Für den HR ist zwar eine Wahlordnung in § 5 (6) HR-G vorgesehen, bisher aber nicht erlassen worden.

40) Für den SWF lediglich die Regelung in § 11 SWF-StV; für den NDR § 17 (2) NDR-StV; für den RB in § 6 RB-G.

41) So § 1 BR-VO Bayr. GVBl 1976 S. 484.

42) § 8 BR-VO.

43) § 2 (1) BR-VO

44) § 4 BR-VO

des BR-Rundfunkrates mit dem Bayerischen Senat als einer Art Ständeparlament der pluralistischen Gesellschaft in Bayern unterstreicht. Entstehen neue wahlberechtigte Organisationen, können sie ihren Anspruch beim Rundfunkrat geltend machen. Der Kultusminister entscheidet über den Antrag, der mit einer Stellungnahme des Rundfunkrats versehen sein muß 45).

Bestehen bei den Vertretern der Gruppen nach Art. 6 (3) 5, 7, 8, 11, 12, 15 und 18 mehrere Spitzenorganisationen, so ist eine Vollversammlung zu bilden, die aus doppelt so vielen Mitgliedern bestehen muß, als Organisationen zugelassen sind; auch die Wahlmänner werden von den Vorständen dieser Organisationen selbst bestimmt 46). Die Wahlversammlung wählt ebenfalls in geheimer Abstimmung.

Vorschriften ähnlichen Inhalts enthält die Verordnung zum SDR-G. Auch hier bestimmen die Kirchenleitungen -z.B. der evangelische Landesbischof von Württemberg und der Erzbischof von Freiburg- ihre Vertreter für den Rundfunkrat 47), während ein Teil der Mitglieder von den Leitungen der Freikirchen, der Volkshochschulen, der Gewerkschaften, des Bauernverbandes und der Handwerkskammern, der Industrie- und Handelskammern, des Städtetages und des Gemeindetages aus Nord-Württemberg und Nordbaden jeweils gemeinsam gewählt werden, wobei jeder Organisation eine Stimme zusteht 48). Dagegen wählen die Vorstände der Erzieherverbände, der Gewerkschaften, des Landesfrauenverbandes und der beiden kirchlichen Frauenorganisationen, der Journalisten- und Verlegerorganisationen, der Jugend- und Sportorganisationen, des Bühnenvereins, der Bühnengenossenschaft, der Schriftstellerorganisationen, der Komponistenverbände und Organisationen der Heimatvertriebenen jeweils eine aus fünf bis sieben Personen bestehende Wahlversammlung, die wiederum in geheimer Abstimmung einen Vertreter zu wählen hat 49).

Für alle Mitglieder sind gleichzeitig Ersatzmitglieder zu wählen 50).

Wahlverfahren, vom Rundfunkgesetz geregelt und vorausgesetzt:
HR, NDR, RB, SWF.

Für die Wahl der Rundfunkratsmitglieder des HR gilt folgendes Verfahren: die Lehrervereinigungen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervereinigungen haben Versammlungen zu bilden, die jeweils einen Vertreter mit einfacher Mehrheit wählen, wobei die Zahl der Stimmen

45) § 6 BR-VO

46) § 3 (1) BR-VO

47) § 1 SDR-VO

48) § 2 S. 1 u. 2 SDR-VO

49) § 3 S. 1 u. 2 SDR-VO

50) §§ 2 S. 3, 3, S. 3 SDR-VO

von der Zahl der mittelbaren oder unmittelbaren Mitglieder abhängt 51). Die Landesregierungen, die Universitäten, die evangelischen Kirchen und die für Hessen zuständigen katholischen Bischöfe sowie die Vorstände der jüdischen Kultusgemeinde des Landes wählen mittelbar 52) oder unmittelbar ebenfalls mit einfacher Mehrheit die ihnen zustehenden Rundfunkratsmitglieder 53). Für die Vertreter des hessischen Landesverbandes für Erwachsenenbildung in Frankfurt a.M., der Staatlichen Hochschule für Musik und des Freien Deutschen Hochstiftes ist kein Wahlverfahren vorgesehen. Der NDR-StV enthält keinen Hinweis auf ein besonderes Entsendungsverfahren der Rundfunkratsmitglieder, sondern überläßt es den jeweiligen Landesvereinigungen der in § 17 (1) Ziff. 3 bis 15 genannten Gruppen und Organisationen, ihre Rundfunkratsmitglieder zu bestimmen.

Für RB sieht § 6 RB-G vor, daß die in § 5 (3) Ziff. 1-26 benannten Organisationen und Körperschaften die Rundfunkratsmitglieder wählen. Hierbei soll nach demokratischen Grundsätzen im Rahmen der jeweils geltenden Statuten verfahren werden. Der Gesetzgeber wünscht demnach ein demokratisches Legitimationsverfahren, läßt jedoch den geltenden Statuten den Vorrang, wonach eine Wahl durch Verbandsleitungen und -Organe nicht ausgeschlossen bleibt 54).

Auch die Mitglieder des Rundfunkrates des SWF werden gewählt oder bestimmt 55), wobei nicht eindeutig festgelegt ist, ob die Bestimmungen der Rundfunkratsmitglieder durch eine Wahl oder durch Einzelentscheidung zu erfolgen hat.

Eine Wahl der Rundfunkratsmitglieder findet -unstreitig- bei den Volksvertretungen und den Senaten statt, was aus deren Eigenschaft als Kollegialorgane folgt 56), sowie bei den Vertretern der Erzieher- und Journalistenverbände, denn bei diesen Vereinigungen ist von Delegierten die Rede 57), die nicht anders als durch eine Wahl die Rundfunkratsmitglieder bestimmen können 58). Für die kirch-

51) § 5 (2) Ziff. 6-8 (3), (4) HR-G

52) D.h. durch ihre Organe, z.B. bei den Universitäten durch die hierfür zuständigen Senate oder Konzile.

53) § 5 (2) Ziff. 1-5 und (3) HR-G

54) Kritisch zur Wahl nach "demokratischen Grundsätzen" Hoffmann-Riem, RB-G S. 55 f; ebenso Bethge, Reorganisation, S. 25 f.

55) § 11 SWF-StV

56) Vgl. § 11 (1), Ziff. 1, 2, 4 SWF-StV

57) Vgl. § 11 (1), Ziff. 5 und 10; die Vertreter der Presse wählt die Hauptversammlung der Delegierten der Journalisten-Verbände, so die Auskunft eines ehemaligen RR-Mitglieds.

58) Vgl. ähnliche Regelungen bei BR und SDR, bei denen jedoch zuerst die Organe der einzelnen Organisationen ein Wahlmännergremium zu wählen haben, während beim SWF von einer Wahl der Delegierten durch die Organe nicht ausdrücklich die Rede ist.

lichen Vertreter im Rundfunkrat des SWF obliegt die Entscheidung den zuständigen Kirchenbehörden 59). Eine Wahl kommt hier ebenfalls nicht in Betracht.

Es mag dahinstehen, ob die Vertreter der Jugend- und Sportorganisationen, der Gewerkschaften und der Industrie- und Handelskammern, der Handwerkskammern und Landwirtschaftskammern 60) von den zuständigen Organen gewählt oder ohne Wahl benannt werden 61), denn auch beim SWF liegt in jedem Fall die Entscheidung über die Entsendung in den Rundfunkrat bei den Verbandsorganen und nicht unmittelbar bei den Verbandsmitgliedern. Auch hierfür gilt, daß die Legitimationsqualität geringer ist, weil die durch den Wahlakt vermittelte Beziehung zwischen dem Mitglied der Körperschaft und dem Volk selbst fehlt und damit auch dem Volk die Möglichkeit genommen ist, unmittelbar über die Zusammensetzung der repräsentativen Körperschaft mitzubestimmen 62). Die solcherart vom Gesetzgeber verfügte Legitimation hat zwangsläufig ein Legitimationsdefizit zur Folge, weil die Legitimationskette zwischen Parlament und der vom Selbstverwaltungsorgan getroffenen Entscheidung zu lang ist 63).

Dies zeigt sich insbesondere am Beispiel des vorläufigen Reichswirtschaftsrates der Weimarer Republik 64) und des Bayerischen Senats 65), beides berufsständisch organisierte Körperschaften, deren Repräsentationseigenschaft nur normativ legitimiert war bzw. ist 66).

59) § 11 (1) Ziff. 3 SWF-StV

60) § 11 (1) Ziff. 6, 7, 8 SWF-StV

61) Auch die Wiederabberufungsmöglichkeit nach Art. 11 (5) e, 6 SWF-S durch den Ernennungsberechtigten muß nicht für eine bloße Benennung sprechen, weil auch durch eine neue Wahl eine vorhergehende Entscheidung rückgängig gemacht werden kann, vgl. auch § 10 (1) S. 2 SWF-StV.

62) Leibholz, Repräsentation, S. 156

63) Schmitt Glaeser, VVDStRL Bd. 31 (1973), 179 (216)

64) Art. 165 WV und VO v. 4.5.1920 in RGBl 1920, S. 858 ff.

65) Im bayerischen Senat sind von insgesamt 60 Mitgliedern 36 berufsständisch-syndikalistische Vertreter, vgl. Art. 36 (1) der Bayerischen Verfassung, BayBS I, S. 3.

66) Vgl. Art. 5 der Verordnung über den vorläufigen Reichswirtschaftsrat und § 16 (1) des Entwurfes eines Ausführungsgesetzes über den Reichswirtschaftsrat, Nachweise bei Leibholz, Repräsentation, S. 193, Anm. 1, der einer Repräsentationsfähigkeit des Reichswirtschaftsrates letztlich doch ablehnend gegenübersteht.

Für die pluralistischen Rundfunkräte i.e.S. lassen sich nach dieser Übersicht verschiedene Verfahren zur Bestimmung der Rundfunkratsmitglieder feststellen. Beim BR, NDR, SDR und SWF erfolgt die Auswahl durch die Verbandsspitzen, die Führungsgremien. Die Legitimität beruht hier meist nur mittelbar auf der Wahl durch den Vorstand, die Repräsentationsfähigkeit der Rundfunkratsmitglieder leitet sich ab von dem durch die Verbandsmitglieder gewählten Organ, z.B. dem Vorstand - und erhält dadurch mittelbar demokratische Legitimation. Die auf diese Weise in den Rundfunkrat entsandten Mitglieder sind deshalb nicht als primäre, sondern als sekundäre Repräsentanten der Verbände anzusehen 67).

Beim HR und RB stellt das Wahlverfahren sicher, daß durch die vorgeschriebenen innerverbandlichen Wahlen diese Rundfunkratsmitglieder als externe Verbandsvertreter über eine vom Vorstand unabhängige Legitimationsbasis verfügen und damit auf demokratische Weise zu primären Verbandsrepräsentanten legitimiert werden 68). Bei diesen Anstalten wird die gesetzlich fingierte Legitimation einzelner, von den für die Allgemeinheit (Gesellschaft) als repräsentativ erachteter Gruppen ergänzt durch eine unmittelbare oder mittelbare verbandsinterne Legitimation.

2.2 Benennung entsendungsberechtigter Gruppen durch den Gesetzgeber und Bestätigung der Gruppenvertreter durch Landesregierungen wie bei den Rundfunkanstalten mit pluralistischem Rundfunkrat i.w.S.: SFB, ZDF

Bei diesen beiden Anstalten hat der Gesetzgeber ebenfalls eine Auswahl verschiedener Gruppen getroffen und deren Repräsentationsfähigkeit festgeschrieben. Auch hier sind erhebliche Abweichungen festzustellen, die erneut die Schlußfolgerung 69) bestätigen, daß der Gesetzgeber bei der Auswahl der repräsentativen Gruppen nicht von einheitlichen Kriterien ausgegangen ist, vielleicht allenfalls das Kriterium der öffentlichen Bedeutung herangezogen hat 70).

Das vielfältigste Interessenspektrum weist der Fernsehrat des ZDF auf 71). Bei dieser Anstalt haben die Gesetzgeber sich bemüht, eine Vielzahl von unterschiedlichen Gruppen, Institutionen und Organisationen an der Zusammensetzung des Fernsehrates zu beteiligen und damit den Kräftepluralismus möglichst vielseitig darzustellen.

67) Zum Begriff und Unterschied vgl. Pollmann, S. 96, 108 f.

68) Vgl. Teubner, S. 192, der unter Hinweis auf das HR-Verfahren die auf diese Weise zustande gekommene "authentische" Repräsentation hervorhebt.

69) Siehe oben S.90 f der Arbeit

70) Zur Auswahl von Interessenverbänden allgemein: Dagtoglou, Der Private, S. 108 ff.

71) Vgl. § 14 (1) ZDF-StV

len 72). Im Rundfunkrat des SFB sind dagegen vergleichsweise nur wenige Gruppen mit Vertretern berücksichtigt worden 73).

Benennung der Gruppen in der SFB-S:

Geht man mit Sontheimer 74) davon aus, daß mit den Bereichen der Wirtschaft, der Landwirtschaft, der Kultur, der Erziehung, der Jugend und Wissenschaft, der Religion und des Sports sowie der Politik die großen Tätigkeitsfelder gesellschaftlichen Lebens in etwa erfaßt sind und damit wichtige gesellschaftliche Bereiche, so trifft diese Feststellung zwar auf den Fernsehrat des ZDF, nicht aber auf den Rundfunkrat des SFB zu. Hier sind neben den 8 vom Parlament zu wählenden Mitgliedern lediglich die Kirchen, die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen (zum Bereich der Wirtschaft gehörig), der Journalistenverband und das künstlerische Leben in Berlin (zum Bereich Presse, Kunst und Kultur gehörend) sowie die Berliner Hochschulen (zum Bereich Wissenschaft gehörend), ferner der Bereich des Sports und der Jugendarbeit vertreten, aber weder der Teilbereich Erziehung und Bildung, der Bereich Frauenarbeit und Heimatvertriebene sowie die Wohlfahrtspflege berücksichtigt 75). Hält man die vollständige Erfassung dieser Bereiche für ausreichend, um eine Repräsentation der Gesellschaft zu bejahen 76), so muß schon im Hinblick auf die lückenhafte Auswahl beim SFB die Eignung dieses Rundfunkrates als Repräsentationsorgan der Allgemeinheit in Zweifel gezogen werden, insbesondere dann, wenn mit den vom Abgeordnetenhaus gewählten Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens so gut wie keine anderen, d.h. in den Katalog der entsendungsberechtigten Gruppen nicht aufgenommen gesellschaftlichen Kräfte berücksichtigt, sondern fast ausschließlich Mitglieder des Parlaments gewählt werden und damit Vertreter der Parteien 77). Was die Wahl der Rundfunkratsmitglieder betrifft,

72) Vgl. Fuhr, ZDF-StV, S. 116, der hier im Vergleich zu den anderen Anstalten eine "relativ moderne und weit aufgefächerte Auffassung" verwirklicht sieht, zu den Auswahlkriterien im einzelnen jedoch nicht Stellung nimmt: ähnlich auch K.J. Schneider, S. 73; Jank, Rundfunkanstalten, S. 41 f.

73) Siehe auch § 6 (3) SFB-S; vgl. ferner die Vergleichszahlen bei K.J. Schneider, S. 73, die aber durch die Änderung der SFB-S vom 19. Juli 1974 überholt sind.

74) Gutachten, S. 66

75) Abgesehen von der Landwirtschaft, die in Berlin nicht von Bedeutung ist; vgl. auch Jank, Rundfunkanstalten, S. 37, Anm. 93.

76) So Sontheimer Gutachten, S. 66 ff.

77) Vgl. ARD-Jahrbuch; 1980, S. 187: von 8 Mitgliedern, die vom Berliner Abgeordnetenhaus zu wählen sind, gehören 7 Mitglieder dem Abgeordnetenhaus selbst an; Eichler, RuF 1955, 379 ff; Zweck der Gesetzesänderung von 1974 war es u.a., der FDP-Fraktion die Möglichkeit zu geben, mindestens einen Vertreter zu entsenden, vgl. hierzu Rundschreiben des Justitiars des SFB vom 13. August 1974.

so schreibt auch die SFB-S kein besonderes Wahlverfahren vor, sondern verweist nur auf das Verfahren, das vom jeweiligen Gesetz oder der Satzung vorgeschrieben ist, um die zuständigen Organe der Entsendungsberechtigten zu wählen 78).

Danach bestimmen nicht die zuständigen Führungsgremien selbst die Interessenvertreter für den Rundfunkrat. Die Organkreation liegt vielmehr bei den Angehörigen der vom Gesetzgeber ausgewählten Verbände und Gruppen, ein Verfahren, wie es auch für RB und den HR vorgeschrieben ist. Die dem Berliner Senat vorzuschlagenden Rundfunkratsmitglieder sind demnach unmittelbar gewählte Verbandsrepräsentanten. Eine auf diese Weise vermittelte Legitimation besitzt die demokratische Qualität wie die der Verbandsorganmitglieder und ist nicht nur mittelbar von diesen abgeleitet. Im Gegensatz zu BR, NDR, SDR und SWF sind daher die den gesellschaftlichen Gruppen zuzurechnenden SFB-Rundfunkratsmitglieder als primäre Verbandsrepräsentanten anzusehen.

Einschaltung der Exekutive in das Berufungsverfahren der SFB-Rundfunkratsmitglieder:

Dadurch, daß der SFB-Rundfunkrat über eine verhältnismäßig schmale Basis gesellschaftlicher Kräfte und damit über eine geringere "Repräsentationsfähigkeit" verfügt als bei den übrigen Rundfunkanstalten mit pluralistischem Rundfunkrat, wird auch die Grundlage für eine normative Legitimation der Rundfunkratsmitglieder erheblich eingeschränkt. Dieser Mangel könnte jedoch dadurch ausgeglichen sein, daß die nicht vom Parlament gewählten Rundfunkratsmitglieder der Bestätigung durch die Berliner Landesregierung bedürfen 79), die nur unter bestimmten Voraussetzungen versagt werden darf 80). Die normative Legitimation der entsendungsberechtigten Gruppen und ihrer Vertreter zu Repräsentanten der Allgemeinheit 81) würde auf

78) Vgl. § 6 (4) S. 2 SFB-S.

79) § 6 (5) 3, (4) SFB-S

80) § 6 (5) 3, (4) SFB-S, eine Regelung, wie sie Dagtoglou, Der Private, S. 84, 101 grundsätzlich für die Berufung Privater in Mitbestimmungsgremien voraussetzt, ebenso für die Rundfunkräte der Rundfunkanstalten; das gilt insbes. auch für die Abberufung, ders. S. 101. Nach der Änderung der SFB-S darf die Bestätigung auch dann versagt werden, wenn das ordnungsgemäße Verfahren durch die wahlberechtigten Verbandsorgane nicht eingehalten wurde.

81) Als solche weist sie die dem Rundfunkrat übertragene Aufgabe aus, sich für die Gesamtaufgaben des Rundfunks und für die Interessen der Rundfunkhörer einzusetzen, vgl. § 6 (1) 1 SFB-S.

diese Weise intensiviert durch die Bestätigung einer demokratisch gewählten Exekutive. Gesellschaftliche Repräsentation kraft Gesetzes beruhte auf sekundärer staatlicher Repräsentation 82), so daß dieser Rundfunkrat mittelbar durch die Allgemeinheit demokratisch legitimiert wäre.

In der Bestätigung durch den Senat von Berlin eine Handlung zu sehen, die den von den Gruppen benannten Vertreter zum Repräsentanten des jeweiligen gesellschaftlichen Bereichs oder gar der Allgemeinheit legitimieren soll, hieße jedoch, diesem Akt eine Bedeutung zuzumessen, die ihm nicht zukommen kann. Damit würde nur die an sich unzureichende normative und verbandsinterne Legitimation durch eine "verdünnte" exekutivische Legitimation ergänzt. Als Repräsentation der Allgemeinheit müßte der Rundfunkrat von einem Mandat der Öffentlichkeit getragen werden, das ihm unmittelbar oder wenigstens mittelbar von der Allgemeinheit erteilt worden ist 83). Eine solche mittelbare Mandatserteilung könnte in der Wahl der Rundfunkratsmitglieder durch das zur Organkreation berufene Parlament gesehen werden 84).

Auch der vom Berliner Gesetzgeber offensichtlich verfolgte Zweck läßt sich nicht in Einklang bringen mit einer Auslegung als Legitimationsakt: das von den Gruppen benannte Mitglied muß grundsätzlich vom Senat bestätigt werden. Das Bestätigungsrecht des Senats dient nur der Kontrolle, ob die von der Satzung geforderten Voraussetzungen vorliegen, nicht jedoch dazu, den genannten Gruppenvertreter zum Repräsentanten zu legitimieren. Die Auswahl des in Betracht kommenden Rundfunkratsmitgliedes bleibt den hierzu berechtigten Gruppen allein überlassen und wird insoweit nicht durch das Bestätigungsrecht eingeschränkt. Die Landesregierung erhält dadurch nicht den Rang eines Kurationsorgans, wie in einem Entwurf des

82) Im Sinne der von Pollmann, S. 108, gegebenen Definition.

83) Zur normativen Legitimation: siehe oben S. 91 der Arbeit.

84) Vgl. Eichler, RuF 1955, 379 (385); Jank, Rundfunkanstalten, S. 62; Starck, ZRP 1970, 217 (219), Kewenig, S. 58; Hoffmann-Riem, RB-G, S. 56; Bedenken dagegen bei Berendes, S. 79, da nach seiner Ansicht der Bereich des Rundfunks nicht mit dem staatlichen politischen identisch ist; ähnlich auch die Argumentation von Wilkens, S. 122 f; Wufka, S. 98; skeptisch auch Bethge, Reorganisation S. 37; kritisch auch OVG-Lüneburg, 1978, S. 23. Herzog, Gesellschaft und Politik 3/1965, S. 20, schlägt zur unmittelbaren Legitimation einen Gruppenrat vor, zu dem der einzelne aufgrund seiner Gruppenzugehörigkeit wahlberechtigt ist; ähnlich auch K.J. Schneider, S. 74, der einer aus demokratisch gewählten Verbandsvertretern bestehenden Generalversammlung das Recht zur Wahl der Kontrollorgane übertragen will.

SFB-G von 1952 vorgesehen, was im Hinblick auf das Gebot der Staatsfreiheit verfassungsrechtlich zumindest bedenklich wäre 85). Die Bestätigung der Gruppenvertreter durch den Senat von Berlin kann daher nicht als mittelbare Erteilung eines Mandats durch die Allgemeinheit, sondern nur als formaler Bestätigungsakt bewertet werden.

Benennung der Gruppen im ZDF-StV:

Im Gegensatz zu den bisher besprochenen Rundfunkräten ist dem Fernsehrat des ZDF von den Landesgesetzgebern nicht ausdrücklich die Funktion zugedacht worden, die Interessen der Allgemeinheit, d.h. der Gesamtheit tatsächlicher und potentieller Fernsehrezipienten, wahrzunehmen. Nach Aufbau und Zusammensetzung dieses Gremiums sowie den Intentionen der Gesetzgeber gemäß, die sich auf einen Kompromiß einigten und sowohl den pluralistischen Rundfunkrat i.e.S. als auch den staatlich-politischen Rundfunkrat zum Vorbild nahmen 86), soll durch die Berücksichtigung von Sonderinteressen auch im Fernsehrat des ZDF gesellschaftliche Mitbestimmung und Kontrolle über dieses Medium verwirklicht werden 87). Es stellt sich daher ebenfalls beim ZDF-F Fernsehrat die Frage, ob dieses Kontrollorgan in irgend einer Weise von der Gesellschaft zur Wahrnehmung ihrer Interessen legitimiert ist. Das Augenmerk liegt hier auf den den gesellschaftlichen Kräften zuzuordnenden Fernsehratsmitgliedern 88), denen 35 von insgesamt 66 Sitzen zustehen. Neben dem staatlich-politischen -Landesregierung, Bundesregierung, Bundestagsparteien 89)- und dem religiösen Bereich -evangelische Kirche, katholische Kirche und Zentralrat der Juden 90)- erfaßt der Fernsehrat des ZDF eine relativ große Zahl der wichtigen Tätigkeitsfelder gesellschaftlichen Lebens 91):
Wirtschaft -einschließlich freie Berufe- und Landwirtschaft 92); Familien-, Frauen- und Jugendarbeit 93); Kunst- und Kultur -einschließlich Presse und Erziehungswesen 94); Kommunalverwaltung 95) sowie die Sonderbereiche: Heimatvertriebene 96) und freie Wohlfahrtspflege 97), 98).

85) Dies war wohl auch einer der Gründe, weshalb die Alliiertenkommandantur diesen Entwurf zurückwies und im übrigen auch Bedenken gegen das Veto-Recht des Senats geltend machte, siehe hierzu Schaaf, S. 144, 148 f.

86) Vgl. Jank, Rundfunkanstalten, S. 39

87) Vgl. Fuhr, ZDF-StV, S. 105

88) So § 14 (1) g - r ZDF-StV

89) § 14 (1) a - c ZDF-StV

90) § 14 (1) d - f ZDF-StV

91) Siehe K.J. Schneider, S. 74, Anm. 196 "optimal gestaltetes Modell"

92) § 14 (1) g - k, r ZDF-StV

93) § 14 (1) r ZDF-StV

94) § 14 (1) e und m, r ZDF-StV

95) § 14 (1) o ZDF-StV

96) § 14 (1) q ZDF-StV

97) § 14 (1) u ZDF-StV

98) Vgl. hierzu auch Sontheimer, Gutachten, S. 66 ff.

Für die Berufung der einzelnen Fernsehratsmitglieder gelten jedoch unterschiedliche Verfahren. Einerseits sind verschiedene als besonders repräsentativ eingeschätzte Gruppen aus einigen der oben genannten Bereiche ausdrücklich benannt, und ihnen ist ein Vorschlagsrecht zuerkannt 99), andererseits sind Bereiche nur allgemein umschrieben und aus diesen keine besonderen Gruppen hervorgehoben; die hierfür repräsentativen Persönlichkeiten werden ohne Vorschlag unmittelbar von den Ministerpräsidenten der Länder berufen 100). Es handelt sich bei den unter § 14 (1) g - q ZDF-StV aufgezählten Institutionen und Verbänden lediglich um Repräsentanten der Allgemeinheit (Gesellschaft) kraft Gesetzes, deren normative Legitimation nicht einer demokratischen entspricht. Für die Kandidaten, die von den in § 14 (1) g - q ZDF-StV genannten Gruppen den Ministerpräsidenten vorzuschlagen sind, ist ein besonderes Wahlverfahren weder im Staatsvertrag noch in der ZDF-StV erwähnt oder auch nur angedeutet. Es kann daher nicht angenommen werden, daß der den Ministerpräsidenten zu unterbreitende Vorschlag für die Berufung eines Kandidaten in den Fernsehrat das Ergebnis einer Abstimmung der in Frage kommenden Gruppen- oder Verbandsangehörigen ist. Vielmehr ist davon auszugehen, daß auch beim ZDF die Verbandsvorstände die Kandidaten vorschlagen. Dies ist deshalb anzunehmen, weil i.d.R. Verbandsfunktionäre ernannt werden. Damit handelt es sich auch bei diesen Mitgliedern um sekundäre Verbandsrepräsentanten.

Einschaltung der Exekutive in das Berufungsverfahren beim ZDF:
Anders als bei den bisher besprochenen Anstalten könnte jedoch die Ernennung der Fernsehratsmitglieder durch die Ministerpräsidenten als den sekundären Repräsentanten 101) der Landesvölker das Legitimationsdefizit ausgleichen, das in der bloß gesetzlichen Legitimation, in der Ausschaltung der Gruppenmitglieder beim Zustandekommen der Gruppenvorschläge und in der Festschreibung der einmal getroffenen Gruppenauswahl begründet ist.

Doch auch bei der ZDF-Regelung stellen sich die Einwände, die sich gegen die Einschaltung der Berliner Landesregierung in die Berufung der SFB-Rundfunkratsmitglieder richten. Die Auswahl und Ernennung der Gruppenkandidaten durch die Ministerpräsidenten ersetzt nicht ein von der Öffentlichkeit zu erteilendes Mandat, denn diese und nicht die Exekutive ist zur Kontrolle über das Medium

99) § 14 (1) g - q (2) ZDF-StV

100) § 14 (1) r ZDF-StV

101) Siehe Pollmann, S. 112

Fernsehen berufen 102).

Eine solche Auslegung -Legitimation der Gruppenvertreter durch Berufung oder Ernennung- steht auch nicht in Einklang mit Sinn und Zweck dieser Regelung. Das Wahl- und Berufungsverfahren soll ein Mitsprache- und Kontrollrecht der Länderexekutive bei der Besetzung des Fernsehrates sichern 103). Es hat den Vorzug der technischen Vereinfachung gegenüber einer Berufung durch ein Wahlmännergremium, das auch auf die Länderzugehörigkeit Rücksicht zu nehmen hätte 104). Möglichkeiten zu weitgehender und damit verfassungswidriger Einflußnahme auf die Zusammensetzung des Fernsehrates sind insoweit ausgeschlossen, als die Ministerpräsidenten an den Gruppenvorschlag gebunden sind. Sie müssen sich für einen der zur Wahl gestellten Kandidaten entscheiden und dürfen den Vorschlag insgesamt nicht zurückweisen 105). Im Hinblick auf diese Zielsetzung -Sicherung von Mitwirkungsrechten bei der Berufung von Fernsratsmitgliedern- wertet allein die Ernennung eines der von den berechtigten Gruppen vorgeschlagenen Kandidaten durch die Ministerpräsidenten diesen nicht zum Repräsentanten der Allgemeinheit auf 106).

Für die Fernsratsmitglieder aus den Bereichen des Erziehungs- und Bildungswesens, der Wissenschaft und der Kunst sowie der freien Berufe, der Familien-, der Frauen- und der Jugendarbeit haben die Gesetzgeber auf eine gesetzliche Festlegung bestimmter Gruppen, Verbände, Organisationen und Institutionen verzichtet. Es ist den Ministerpräsidenten anheim gestellt, welche Persönlichkeiten ihrer Ansicht nach die genannten Bereiche angemessen im Fernsehrat vertreten sollen. Für diesen Personenkreis entfällt damit das Instrument normativer Legitimation bestimmter Gruppen. Die Ministerpräsidenten sind nicht an Vorschläge gebunden und können auch Personen berufen, die nicht Mitglieder eines Interessenverbandes sind. Die Gesetzgeber haben dabei nicht primär das Prinzip der Gruppenvertretung, sondern das Sachverständigenprinzip 107) verwirklichen wollen, weil Persönlichkeiten berufen werden sollen, die nach ihrer Stellung, ihren Kenntnissen und Erfahrungen von Bedeutung für die nur pauschal genannten Bereiche 108) sind. Es erübrigt sich daher bei den Fernsratsmitgliedern der Gruppe die Frage nach der Reprä-

102) Siehe oben S. 100 der Arbeit

103) Vgl. Jank, Rundfunkanstalten, S. 39

104) So Bachof, Rechtsgutachten, S. 50

105) Fuhr, ZDF-StV, S. 118 f; Jank, Rundfunkanstalten, S. 40; Bachof, Rechtsgutachten, S. 63

106) Ebensowenig wie die Bestätigung durch den Berliner Senat, siehe oben S. 100 der Arbeit

107) So Jank, Rundfunkanstalten, S. 41

108) § 14 (2) r ZDF-StV

sentationsfähigkeit, denn bereits nach dem Gesetzeswortlaut wird für diesen Personenkreis nicht der Anschein einer Vertretung der Interessen der Allgemeinheit hervorgerufen.

Somit verleiht die Berufung sowohl der Gruppenvertreter 109) als auch der Bereichsvertreter 110) durch die Ministerpräsidenten keine demokratisch geartete Legitimation dieser Fernsehratsmitglieder und Repräsentationsfähigkeit in Bezug auf die Allgemeinheit.

2.3 Auswahl entsendungsberechtigter Gruppen und Bestätigung der Gruppenvertreter durch das Landesparlament bei einer Rundfunkanstalt mit pluralistischem Rundfunkrat i.w.S.: SR

Auf den ersten Blick erscheint die beim SR gefundene Lösung der Wahl von Gruppenangehörigen zu Rundfunkratsmitgliedern durch das zuständige Landesparlament am ehesten dazu geeignet, den Rundfunkratsmitgliedern die zur Repräsentation der Allgemeinheit erforderliche Legitimation zu verleihen 111), 112).

In der parlamentarischen Demokratie obliegt nach herrschender Auffassung dem Parlament die Aufgabe, die entscheidenden Kontrollfunktionen im öffentlichen Bereich auszuüben, auch hinsichtlich der Organisationen und Institutionen, die in diesem Bereich tätig sind 113). Das Parlament ist zu sehen als die vom Volk autorisierte Vertretung aller Belange des öffentlichen Lebens 114). Seine Einschaltung in das für die Rundfunkräte erforderliche Besetzungsverfahren erscheint dann gerechtfertigt, wenn die vom Bundesverfassungsgericht als vertretungsberechtigt anerkannten gesellschaftlich relevanten Kräfte in der Auswahl ihrer Vertreter nicht vom Parlament eingeschränkt werden, andererseits aber die hierfür in Frage kommenden Gruppen selbst nicht demokratisch organisiert sind. Eine demokratische Binnenorganisation von Verbänden verlangt insbesondere Art. 9 GG als Grundnorm der Verbands- und Vereinigungsfreiheit nicht 115). Lediglich den Parteien ist ein demokratischer

109) § 14 (1) g - q ZDF-StV

110) § 14 (1) r ZDF-StV

111) Daß auch beim SR der Rundfunkrat die Allgemeinheit repräsentieren soll, ergibt sich aus § 15 (1) GVRs

112) Vgl. Starck, Rundfunkfreiheit, S. 16 f; Hoffmann-Riem, RB-G, S. 55 f., Kewenig S. 58

113) Vgl. Hoffmann-Riem, RB-G, S. 56, der in der Einschaltung des Parlamentes die Chance sieht, "die Auswahl in den Gruppen einer gewissen öffentlichen Kontrolle zu unterwerfen!"

114) Eichler, RuF 1955, 379 (383 f.); so auch der ehemalige Ministerpräsident Arnold von Nordrhein-Westfalen, zit. bei Jank, Rundfunkanstalten, S. 36 Anm. 89; ähnlich auch der ehemalige Ministerpräsident Kühn von Nordrhein-Westfalen, Rundfunkneuordnung S. 19, der auf die Gesetzgebungszuständigkeit des Parlamentes hinweist und damit auf die politischen Möglichkeiten sowie die politische Macht, ein Auswahlprinzip durchzusetzen, in dem die parlamentarische Kontrolle über die Zusammensetzung der Gremien verankert ist.

115) Das Grundgesetz verlangt allerdings keine demokratisch organisierten Verbände; vgl. Kewenig, S. 58; Lenz, JZ 1963, 338 (347) vgl. auch Bethge, Reorganisation S. 25.

Aufbau und ein demokratische Willensbildung ermöglichendes Verfahren zwingend vorgeschrieben. An Verbände und Vereinigungen sind allerdings Anforderungen i.S. einer demokratischen Organisation in dem Ausmaß zu stellen, in dem sie sich nach ihrem Gewicht, ihrer politischen Einflußnahme und ihrem sozialen Rang der Bedeutung einer politischen Partei annähern und deren "Außenfunktionen in der Teilhabe an staatlichen Funktionen bestehen" 116). Dieses Erfordernis gilt insbesondere für Verbände, die auf Bundesebene tätig sind und auf die politische Willensbildung der Bundesorgane unmittelbar einzuwirken versuchen 117). Unabhängig davon, ob es sich bei den benannten Organisationen um solche mit demokratischen oder auch hierarchischen Organisationsstrukturen handelt, ist die Wahl oder Bestätigung durch das Landesparlament ein geeignetes Instrument, den Mangel an demokratischer Legitimation auszugleichen. Die Wahl der von den gesellschaftlichen Gruppen vorgeschlagenen Kandidaten durch das Landesparlament erfüllt damit einen doppelten Zweck, der verfassungsrechtlich sanktioniert ist: die Rundfunkratsmitglieder erhalten mittelbar ihre demokratische Legitimation, als von Gruppen vorgeschlagene Vertreter die Allgemeinheit zu repräsentieren 118). Durch das zentrale demokratische Kontrollorgan Parlament wird außerdem sichergestellt, daß die Kollegialorgane der Rundfunkanstalt vernünftig und sachgerecht besetzt und nicht ausschließlich Gruppen überlassen werden, die als solche, wie etwa die Kirchen, nicht notwendig demokratisch organisiert sind 119), oder die wegen ihres geringen Mitgliederbestandes nicht für eine bestimmte Bevölkerungsschicht "repräsentativ" sind 120). Das innerverbandliche

116) Vgl. Scholz, MDHS, Art. 9, Rdnr. 102.

117) Vgl. Scholz, MDHS, Art. 9, Rdnr. 102, ähnlich auch Ridder, Gewerkschaften, S. 18 ff, 20, 24, der zumindest die staatsbezogenen Gruppen dem Demokratisierungsgebot unterworfen sieht; ähnlich Arndt, Die öffentliche Meinung, S. 8, Krüger, RuF 1955, 371 (372); Maurer, Schmitt Glaeser, Aussprache, VVDStRL Bd. 31 (1973) 179 (292 f); ähnlich Schmitt Glaeser ebda., S. 305; v. Münch, BK, Art. 9 Rdnr. 149.

A.A.: z.B. Kisker, DöV 1972, 520 (527 R mit Anmerkung 46), einschränkend Lenz, JZ 1963, 338 (348 f).

118) Kewenig, S. 58; so auch deutlich Hoffmann-Riem, RB-G, S. 56

119) Vgl. Kewenig, S. 58; aufgrund der hierarchischen Struktur der Kirchen kann die Benennung der Kirchenvertreter für den Rundfunkrat nur hierarchisch angeordnet sein, siehe Bethge, Reorganisation, S. 25; ähnlich Hoffmann-Riem, RB-G S. 55.

120) So Jank, Rundfunkanstalten, S. 61

Demokratiedefizit wird durch die Parlamentswahl ausgeglichen, weil die Rundfunkratsmitglieder mittelbar zu Repräsentanten der Allgemeinheit erhoben werden 121). Das von den Gegnern eines parlamentarischen Berufungsverfahrens vorgebrachte Argument, das Parlament repräsentiere nicht die Gesamtgesellschaft, sondern das Staatsvolk und berücksichtige bei seiner den Rundfunkrat betreffenden Wahlentscheidung nur eine Art gesellschaftlicher Gruppe, nämlich die Parteien 122), greift hier insofern nicht durch, als die SR-Lösung nicht auf dem beim WDR verwirklichten Sachverständigenprinzip aufbaut, sondern ein Anhörungsrecht der gesellschaftlichen Kräfte vorsieht, deren Vorschläge der Landtag im Hinblick auf das Pluralismusgebot des Bundesverfassungsgerichts zu berücksichtigen hat, auch wenn hierfür keine ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung mehr besteht 123). Es geht dabei nicht um die Besetzung des Rundfunkrats überwiegend mit Parlaments- und Parteimitgliedern, was wohl kaum verfassungskonform wäre 124), sondern lediglich um die Wahl gesellschaftlicher Vertreter durch das Parlament. Eine unzulässige Verstaatlichung der Kontrollorgane erfolgt durch dieses Verfahren nicht 125). Im Gegensatz zu den von den Ministerpräsidenten auf Vorschlag bestimmter Gruppen ernannten ZDF-Fernsehratsmitgliedern erhalten die Rundfunkratsmitglieder des SR mit der Berufung durch den Saarländischen Landtag mittelbar ein Mandat der Öffentlichkeit, das sie zu Repräsentanten der Allgemeinheit

- 121) So Lenz JZ, 1963, 347; ähnlich auch Kleinschmidt, S. 66; bejahend auch Zeidler, AöR Bd. 86 (1961), 403 Anm. 116, ohne allerdings auf einzelne Fragen näher einzugehen; ähnlich auch Jank, Rundfunkanstalten, S. 62, der andererseits den Parlamenten die Befugnis abspricht, eine pluralistische Gesamtvertretung demokratisch zu legitimieren, mit der Begründung, sie könnten sich nur auf ein politisches und nicht auf ein Mandat der pluralistischen Gruppen berufen; befürwortend wegen des sonst vorhandenen Demokratiedefizits auch Bethge, UFITA, Bd. 81 (1978), 75 mit FN 5 u. 6; ausdrücklich als Verfahren zur demokratischen Legitimation der Gruppenvertreter anerkannt durch OVG-Lüneburg, 1978, S. 28; gegen ein parlamentarisches Berufungsverfahren K.J. Schneider, S. 75; mit ähnlicher Begründung auch Wilkens, S. 123, der außerdem die Unabhängigkeit des Rundfunks dadurch gefährdet sieht, daß die zwischen Exekutive und Regierungsmehrheit im Parlament bestehende Verbindung beim parlamentarischen Berufungsverfahren staatlichen Einfluß ermöglicht; vgl. ebenso Schlie in Hörfunk, Fernsehen, Demokratie, S. 55 f.
- 122) Vgl. Wilkens, S. 122; K.J. Schneider, S. 75. Schmidt H., Mitbestimmung, S. 176, 179 f; ähnliche Bedenken auch im Urteil des OVG-Lüneburg, 1978, S. 23 f.
- 123) Vgl. Jank, Rundfunkanstalten, S. 38 mit Anm. 99; a.A.: Michel-Bericht-Südwestkommission, S. 199 ff.
- 124) Vgl. Wufka, S. 98; Kewenig, S. 71 f; Bethge, Reorganisation, S. 52
- 125) Stern-Bethge, Rundfunk, S. 66; Bethge, Reorganisation, S. 52; Hoffmann-Riem, RB-G, S. 56;

umfassender legitimiert 126), als dies bei Vertretern von nur normativ legitimierten Gruppen der Fall ist. Auch die bei den bisher untersuchten Verfahren festgestellten Mängel - keine Mitwirkung der Gruppen- und Verbandsangehörigen bei der Auswahl ihrer Vertreter 127) und damit verbundenes Legitimationsdefizit der Gruppenkandidaten sowie die kaum veränderliche Festlegung einmal privilegierter Verbände - lassen sich theoretisch mit dem beim SR verwirklichten Modell beheben. Die Wahl durch das Parlament verleiht den Gruppenvertretern die Legitimation durch das gesamte Wahlvolk, die Gruppenmitglieder miteingeschlossen 128). Sie werden dadurch nicht nur von einer unbestimmten Vielzahl als gruppenbezogene Rundfunkratsmitglieder anerkannt. Der ihnen erteilte Auftrag 129) beruht auf einer breiteren Basis als bei einer unmittelbaren Entsendung durch den jeweiligen Verband, die Interessen der Allgemeinheit wahrzunehmen. Dadurch daß die großen Gemeinschaften des öffentlichen Lebens lediglich mit ihren Vorschlägen zu hören sind, ist das Parlament nämlich weder an Gruppenvorschläge gebunden noch gehalten, immer wieder dieselben Gemeinschaften zu berücksichtigen. Es vermag auf diese Weise Veränderungen, wie sie sich im Gewinn oder Verlust öffentlicher Bedeutung ausdrücken, zu berücksichtigen oder die Zusammensetzung des Rundfunkrats der jeweils vorgefundenen Gewichtsverteilung zwischen Gemeinschaften des öffentlichen Lebens anzugleichen. Im Gegensatz zur normativen Festschreibung der vom Gesetzgeber vorgenommenen Gruppenauswahl ermöglicht das SR-Modell dem Landtag, in wiederkehrenden Zeitabständen die Auswahl der vorschlagsberechtigten Verbände nach ihrer Bedeutung der gesellschaftlichen Wirklichkeit anzupassen 130).

126) In diesem Sinne auch Jank, Rundfunkanstalten, S. 62; Hoffmann-Riem, RB-G, S. 56 "positiver Wert demokratisch-parlamentarischer Legitimation".

127) Hoffmann-Riem, RB-G, S. 55

128) Ähnlich auch Kewenig, S. 58; OVG-Lüneburg 1978, S. 28; bejahend auch Rupp, JZ 1979, 28.

129) Vgl. § 15 GVRs.

130) Ähnlich bewertet auch Schmidt H., Mitbestimmung, S. 185, dieses System; ebenso Hoffmann-Riem, RB-G, S. 47 FN 13, der in § 16 (4) GVRs Ansätze für eine Anpassungsflexibilität sieht; ebda, S. 56: "sachgerecht" aus einer Mehrzahl präsentierter Kandidaten das Parlament auswählen zu lassen. Kritisch zu diesem Verfahren BVerfG DöV 1981, 625 (629), weil durch die Anhörung nicht näher bezeichneter großer Gemeinschaften des öffentlichen Lebens eine "angemessene Berücksichtigung der in Betracht kommenden gesellschaftlichen Kräfte nicht mit der notwendigen Sicherheit" gewährleistet werden könne.

2.4 Legitimationsverfahren bei den Rundfunkanstalten mit staatlich-politischem Rundfunkrat: WDR, DLF, DW

WDR

Der aus 21 Mitgliedern bestehende Rundfunkrat des WDR wird vom Landtag von Nordrhein-Westfalen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl auf die Dauer von fünf Jahren gewählt. Von den Befürwortern dieses Verfahrens wurde wiederholt vorgebracht, daß die Wahl des Rundfunkrats durch das Landesparlament diesem Organ weitestgehend demokratische Legitimation verleihe, denn die politischen Parteien in den Parlamenten seien am ehesten auf demokratische Weise autorisiert, die Interessen der Öffentlichkeit zu vertreten, nicht dagegen die verschiedenen gesellschaftlichen Interessengruppen und -verbände, denen es vorrangig nur um die Vertretung ihrer eigenen Sonderinteressen gehe 131). Der Landtag gilt nach dieser Auffassung als der von der "Verfassung zur Wahl der Rundfunkratsmitglieder bestimmte Repräsentant der Öffentlichkeit" 132).

Unter dem Gesichtspunkt der Legitimation gesellschaftlicher Repräsentation in den Rundfunkräten können die Rundfunkratsmitglieder des WDR sich zwar auf ein in demokratischem Verfahren verliehenes Mandat berufen, jedoch nicht als Repräsentanten einer pluralistisch strukturierten Gesellschaft/Allgemeinheit verstanden werden.

Nach dem Wortlaut des Gesetzes sollen alle Mitglieder des Rundfunkrats langjährige Erfahrungen oder besondere Kenntnisse auf den Gebieten des Rundfunks besitzen 133). Gefordert wird also in erster Linie der Sachverständige auf dem Gebiet des Rundfunks 134).

131) So z.B. die Auffassung des früheren Ministerpräsidenten Kühn, zitiert von Schlie in Hörfunk, Fernsehen, Demokratie, S. 55; ebenso Ministerpräsident Rau, zitiert von Rass/Wittig, Kontroversen, S. 83, Anm. 28; ähnlich auch Eichler, RuF 1955, 379 (383, 385); Kewenig, S. 57 f, der dem Parlament im demokratischen Staat entscheidende und unersetzliche Kontrollfunktionen in Bezug auf alle im öffentlichen Bereich tätigen Institutionen und Organisationen zuerkennt und dessen Einschaltung in das Berufungsverfahren bei der Besetzung der Rundfunkräte befürwortet; siehe auch die von Hoffmann, S. 63 - 65 wiedergegebenen Äußerungen, die sich gegen pluralistisch-ständisch besetzte Rundfunkanstaltsorgane richteten; vgl. ferner die von Schmidt H., Mitbestimmung, S. 170-176, ausführlich dargelegten Ansichten der Politiker Dufhues und Kühn zur demokratischen Legitimation der Parlamentswahl.

132) So die Begründung zum Entwurf des WDR-G, § 7, Landtag von Nordrhein-Westfalen, 2. Wahlperiode, Bl. V, Drucksache Nr. 1414

133) Vgl. 8 (5) 1 WDR-G

134) Zur Fragwürdigkeit des Begriffs, Hoffmann, S. 98 f.

Diese Eigenschaft soll nach dem Sinn dieser Vorschrift für das Landesparlament vorrangiges Auswahlkriterium sein, nicht dagegen die Zugehörigkeit zu gesellschaftlichen Gruppen oder Verbänden. Diese Rundfunkratsmitglieder haben somit lediglich den Auftrag, ihren Sachverstand in die Führung der Anstalt einzubringen und nicht irgendwelche Gruppeninteressen geltend zu machen, woraus bei den anderen Anstalten stets der Gesetzesauftrag einer Vertretung der Allgemeinheit abgeleitet wird 135).

Da die Angehörigen des Rundfunkrats ihre Mitgliedschaft ausschließlich dem Vertrauen und der Entscheidung des Parlaments verdanken, kann die Vertretung der Interessen der Allgemeinheit nicht als mittelbare gesellschaftliche, sondern nur als indirekte staatliche Repräsentation bewertet werden 136). Gegen diese Qualifizierung spricht auch nicht der Umstand, daß zufällig auch Angehörige von Verbänden und Organisationen unter den vom Landtag gewählten Rundfunkratsmitgliedern zu finden sind. So war während der Wahlperiode 1970-1975 nur bei einem Mitglied eine ausschließliche "Qualifikation" als Gruppenvertreter -Vertreter der katholischen Kirche- zu erkennen, bei fünf weiteren Mitgliedern eine zur Parteimitgliedschaft "zusätzliche" Qualifikation als Gruppenvertreter -DGB, Evangelische Kirche, KAB, GEW- 137), während bei den übrigen Rundfunkratsmitgliedern im Zweifel die Parteizugehörigkeit Auswahlkriterium war 138). Da die vom Parlament gewählten Rundfunkräte ihre Mitgliedschaft im Rundfunkrat nicht dem durch einen eigenen Willensbildungsprozeß zustande gekommenen und förmlich geäußerten Vertrauen einer gesellschaftlichen Gruppe verdanken 139), eignet sich das vom WDR-Gesetzgeber festgelegte Verfahren nicht zur Hervorbringung gesellschaftlicher Repräsentation durch demokratische Legitimation 140). Wenn demnach der Rundfunkrat des WDR nicht als gesellschaftliches Repräsentationsorgan anzusehen ist, könnte die Zusammensetzung des Programmbeirats dieses Organ als zur Repräsentation gesellschaftlicher Interessen geeignet erscheinen lassen.

Auch beim WDR hat der Gesetzgeber ein relativ weites Spektrum gesellschaftlicher Tätigkeitsfelder erfaßt. Insgesamt sind 19 Orga-

135) So bei den Rundfunkanstalten mit pluralistischen Rundfunkräten

136) Ähnlich OVG-Lüneburg, 1978, S. 24

137) Vgl. Kewenig, S. 115, Anm. 10

138) Vgl. Kewenig, S. 114 f.

139) So auch OVG-Lüneburg, 1978, S. 25

140) Gegen das WDR-Verfahren z.B. Bausch, Fernsehen, S. 187; Schmidt H., Mitbestimmung, S. 76; sinngemäß gegen ein derartiges Verfahren auch BVerfG, DöV 1981, 625 (629), das "konkrete Kriterien" für die gesellschaftliche Relevanz verlangt.

nisationen und gesellschaftliche Gemeinschaften, darunter Frauengemeinschaften, Vertretungen der Gemeinden, der Wohlfahrtspflege und der Verbraucher vorschlagsberechtigt 141). Diese neben dem Fernsehrat des ZDF und dem Rundfunkrat des BR trotz geringerer Mitgliederzahl des Organs umfangreichste Gruppenbeteiligung wird dadurch erreicht, daß jeweils verschiedene Gemeinschaften und Organisationen zu einem Vorschlag zusammengefaßt werden. Wie bei den Rundfunkanstalten mit pluralistischem Rundfunkrat hat der Gesetzgeber durch diese Auswahl bestimmte gesellschaftliche Gruppen als Vertretungsberechtigte legitimiert. Eine verbandsintern, demokratisch vorgenommene Legitimation der Mitglieder des Programmbeirats ist allerdings nicht gefordert. Weder WDR-G noch die Satzung enthalten Bestimmungen für ein demokratisches Auswahlverfahren innerhalb der Gruppen und Organisationen, wie sie etwa die entsprechende BR- und SDR-Verordnung vorsehen. Auch beim WDR ist daher davon auszugehen, daß die dem Rundfunkrat zur Wahl vorzuschlagenden Persönlichkeiten von den Verbandsspitzen benannt werden, wofür insbesondere die Anwesenheit zahlreicher Spitzenfunktionäre spricht 142). Den vorgeschlagenen Mitgliedern des Programmbeirats fehlt damit das unmittelbar übertragene Mandat der Verbandsangehörigen.

Der Mangel an Legitimation könnte jedoch dadurch ausgeglichen werden, daß die ihrerseits von den Landesparlamenten gewählten Rundfunkräte die Programmbeiräte wählen, wodurch sich eine, wenn auch mehrfach gebrochene Repräsentation der Allgemeinheit begründen ließe.

Wie dargelegt, sollen dem Rundfunkrat des WDR Sachverständige in Rundfunkangelegenheiten angehören. Von daher muß auch die Frage nach der demokratischen Legitimation und der Repräsentation der Programmbeiratsmitglieder beantwortet werden. Ein Gremium von Sachverständigen, die nicht aufgrund einer besonderen Gruppenzugehörigkeit gewählt worden sind, hätte die Funktion, ein Repräsentationsorgan zu legitimieren. Wird der Programmbeirat aber als die Vertretung der pluralistischen Gesellschaft innerhalb der Anstalt verstanden, so müßte dieses Organ auch auf einer breiten Legitimationsbasis - nämlich der Wahl durch die Allgemeinheit, allenfalls durch das Parlament - beruhen, nicht aber auf der Wahl

141) Vgl. § 19 WDR-S n.F.

142) Dies wird insbes. aus der vom WDR zum 1.12.75 herausgegebenen Übersicht über die Zusammensetzung des WDR-Programmbeirats ersichtlich.

durch einen aus Sachverständigen zusammengesetzten Rundfunkrat, der eben wegen dieser Eigenschaft keine demokratische Legitimation weitergeben und verleihen kann. Er ist seiner Funktion nach nicht zur Repräsentation der Allgemeinheit angelegt, weshalb er seinerseits wiederum nicht Repräsentanten berufen kann 143).

Darüber hinaus spricht auch die ausschließlich dem Programmbeirat zugewiesene Aufgabe, den Intendanten bei der Programmgestaltung durch Aussprache und Empfehlungen zu beraten, nicht für eine Repräsentationsfunktion. Die für die Anstaltstätigkeit bedeutenderen Aufgaben nehmen der Rundfunk- und der Verwaltungsrat des WDR wahr 144). Mit diesen Aufgaben ist bei den Anstalten mit pluralistischen Rundfunkräten stets auch die gesellschaftliche Repräsentation verknüpft, denn mit Hilfe der binnenpluralistischen Organisation soll der Allgemeinheit (Gesellschaft) die Möglichkeit zu entscheidungserheblicher Mitwirkung innerhalb der Rundfunkanstalten eingeräumt und das Verfassungsgebot weitgehender Beteiligung aller gesellschaftlichen Kräfte verwirklicht werden.

Eine Repräsentation der gesellschaftlichen Kräfte im Programmbeirat wäre deshalb auch ohne den oben geschilderten Mangel an Legitimation ohne Gewicht und deshalb unter dem Gesichtspunkt der gesellschaftlichen Mitwirkung in den Rundfunkanstalten ohne Bedeutung.

Trotz der Berufung durch den von den jeweiligen Landesparlamenten gewählten Rundfunkrat stellt der aus Gruppenvertretern bestehende Programmbeirat des WDR keine Repräsentation der Allgemeinheit dar.

DW/DLF

Die Mitglieder der Rundfunkräte beider Anstalten haben, ähnlich wie bei den anderen Rundfunkanstalten, bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben die Belange der Allgemeinheit zu vertreten 145).

Deshalb ist auch bei diesen Anstalten die Frage berechtigt, ob die Rundfunkräte Repräsentationsorgane sind und ein besonderes Verfahren zu ihrer erforderlichen Legitimation gefunden worden ist. Vorerst muß jedoch geklärt werden, ob in den Rundfunkräten von DW und DLF überhaupt die Gesellschaft als Allgemeinheit, wie bei den anderen Anstalten vom Gesetzgeber postu-

143) Anderes gilt für den Verwaltungsrat, dem nach allen Rundfunkgesetzen keine Repräsentationsfunktion zugewiesen ist, und der daher als auf reine Sachaufgaben beschränktes Gremium auch von einem Sachverständigenrat gewählt werden kann, vgl. Jank, Rundfunkanstalten, S. 66 f.

144) Siehe oben S. 4 f. der Arbeit

145) § 9 (5) G-DW/DLF.

liert, mit ihren Interessen repräsentiert werden soll. Ausgehend von der Auslegung des Begriffes "Allgemeinheit" 146) und dem spezifischen Programmauftrag, Rundfunksendungen für das Ausland -DW: Europa und Übersee (argumentum aus § 5 Abs. 1 G DW/DLF)- bzw. für Deutschland und das europäische Ausland -DLF- zu veranstalten, den ausländischen Rundfunkteilnehmern ein umfassendes Bild des politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Lebens in Deutschland zu vermitteln sowie die deutsche Auffassung 147) zu wichtigen Fragen darzustellen und zu erläutern 148), oder ein umfassendes Bild Deutschlands zu vermitteln 149), wäre unter Allgemeinheit die Gesamtheit der aktuellen und potentiellen Empfänger der Sendungen der DW in Europa und Übersee bzw. in Europa und in beiden deutschen Staaten zu verstehen, deren Belange die Rundfunkratsmitglieder zu vertreten hätten. Die Wahrnehmung gesellschaftlicher Interessen wird von dem aus Art. 5 (1) 1 GG abgeleiteten Gebot pluralistischer Binnenstruktur mitumfaßt 150); sie hat aber nur Gültigkeit innerhalb des räumlichen Geltungsbereiches des GG. Auslandssendungen dagegen unterliegen nicht dem Art. 5 (1) 1 GG 151), so daß auch ein für die Verbreitung auslandsgerichteter Sendungen 152) errichtetes Rundfunkunternehmen nicht pluralistisch organisiert sein muß 153). Eine Repräsentation einer außerhalb der Bundesrepublik Deutschland über viele Staaten verteilten Gesamtheit von Rundfunkempfängern durch die Organe einer solchen Anstalt kommt aus verfassungsrechtlichen Gründen daher grundsätzlich nicht in Betracht, abgesehen davon, daß sich eine solche Interessenwahrnehmung praktisch auch nicht verwirklichen ließe 154). Die Gesamtheit der ausländischen Rundfunkempfänger ist nicht mit der vom Bundesgesetzgeber erwähnten Allgemeinheit 155) identisch 156), was für die DW grundsätzlich, für die DLF mit

146) Siehe oben S. 47 ffd. der Arbeit

147) Nicht geklärt ist, wessen Auffassung, etwa die der westdeutschen Bundesregierung, dargelegt werden soll.

148) So der Auftrag an die DW, § 1 (1) g - DW/DLF.

149) So der Auftrag an die DLF, § 5 (1) G-DW/DLF.

150) Vgl. oben S. 24 ffd. der Arbeit

151) Siehe Ossenbühl, DLF, S. 13; Mallmann, Fernsehstreit I S.260

152) Allein darauf kommt es an, und nicht darauf, daß diese Sendungen auch in Grenzgebieten der Bundesrepublik empfangen werden können, vgl. Wufka S. 105 und Anm. 605.

153) Ossenbühl, DLF, S. 14.

154) Welche Gruppen in welchen Staaten sollten berücksichtigt werden?

155) § 9 (5) G-DW/DLF.

156) Auch insoweit unterscheiden sich diese Anstalten von den bisher untersuchten, bei denen die im Sendebereich lebenden Empfänger die zu repräsentierende Allgemeinheit bilden.

Ausnahme der Empfänger in der BRD gilt. Als Allgemeinheit kommt demnach nur die Gesamtheit der tatsächlichen und potentiellen Empfänger von Rundfunksendungen in der Bundesrepublik Deutschland in Betracht. Nach dem Programmauftrag für beide Rundfunkanstalten muß Allgemeinheit dann verstanden werden als Gegenstand der Berichterstattung oder des Programms, nicht aber als Adressat. Die Empfänger des DLF-Programms in der Bundesrepublik Deutschland sind jedoch in einer Doppelfunktion zu sehen:

Allgemeinheit als Gesamtheit der Adressaten des Rundfunkprogramms und als Gegenstand des Rundfunkprogramms. Diese Interpretation deckt sich auch mit dem Programmauftrag beider Anstalten, die BRD nach außen hin "zu repräsentieren" 157). Hierbei kann es nicht primär auf die Repräsentation gesellschaftlicher Kräfte durch gesellschaftliche Vertreter ankommen, sondern wegen des offiziösen Charakters des Programms beider Anstalten nur auf die Vertretung der das Staatsvolk und den Staat repräsentierenden Organe Parlament, Bundesrat 158), Bundesregierung 159). Besonders bei der DW wird der Anspruch nationaler Repräsentation 160) deutlich, den zu erfüllen auch die Organe berufen sind, indem sie innerhalb der Anstalt das Gesamtinteresse der Allgemeinheit an einer sachgemäßen Darstellung der Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland manifestieren. Die Besetzung der Kontrollorgane der DW fast ausschließlich mit Angehörigen der Staatsorgane ist somit vom Programmauftrag her geboten. Sie stellt sich auch als legitime Repräsentation der Allgemeinheit im staatsrechtlichen Sinn dar, nicht aber verstanden als Gesamtheit gesellschaftlicher Individuen, handelt es sich doch hier bei um Repräsentanten 161) im Sinne der am staatlich-politischen Bereich

157) Lerche, DLF, S. 14, 17; Herrmann, Fernsehen, S. 171 f; kritisch zur Zuständigkeit für die Repräsentation nach außen Mallmann, JZ 1963, 350 (352).

158) Zur Repräsentationsfähigkeit dieses Organs, vgl. Pollmann, S. 111 ff.

159) Diese Vermutung wird bestärkt durch die Zusammensetzung des Rundfunkrates der DW, in den nur die religiösen Gemeinschaften zusätzlich noch einen Vertreter entsenden, eine Konzes-sion des Bundesgesetzgebers an den Anspruch der Kirchen, im Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft einen Sonderstatus einzunehmen.

160) Lerche, DLF, S. 18; vgl. zu den Versuchen der Bundesregierung, in neuen Programmrichtlinien den Auftrag an die DW auf die Darstellung der Regierungsmeinung im Programm auszudehnen, Volker Diepes "Unruhe bei der DW" in FAZ vom 17.11.75, S. 8; FAZ v. 20.11.75, S. 2; Karl Grobe "Nachkontrolleure funken der DW dazwischen" in FR v. 6.6.75, S. 3.

161) Primäre und sekundäre Repräsentation, vgl. Pollmann, S. 96 f.

orientierten Begriffbestimmung 162).

Anders verhält es sich mit dem DLF, bei dem als Gegenstand des Programms einmal die Gesamtheit aller Staatsbürger als Allgemeinheit nach außen -Europa und DDR- "repräsentiert" werden soll und zum anderen auch die Gesamtheit der Rundfunkempfänger in der Bundesrepublik Deutschland innerhalb der Anstalt als Allgemeinheit im Rundfunkrat vertreten werden soll, weil sich das DLF-Programm auch an Deutsche auf dem Gebiet der BRD wendet. Diese Doppelfunktion folgt aus dem "Kompetenzdualismus" 163) des DLF.

Läßt sich aus dem auslandsgerichteten Programmauftrag der hohe Anteil von Bundestag-, Bundesrat- und Vertretern der Bundesregierung 164) wegen der damit verbundenen nationalen Repräsentation des Gemeinwesens BRD noch rechtfertigen 165), so liegt in der überproportionalen Beteiligung staatlicher Organe am Rundfunkrat und in der mehrheitlichen Besetzung mit "Staatsvertretern" zugleich eine Benachteiligung des vielschichtigen gesellschaftlichen Bereiches, soweit der Rundfunkrat nämlich die Empfänger in der Bundesrepublik "repräsentieren" soll. Die Mitwirkung der Gewerkschaften, der Arbeitgeberverbände und der religiösen Gemeinschaften durch je einen Vertreter -weniger als 1/4 der Gesamtmitgliederzahl- bringt nur unzureichend die Interessen der gesellschaftlichen Kräfte im Rundfunkrat zur Geltung im Vergleich zu der sonst üblichen umfangreichen Berücksichtigung einer großen Anzahl unterschiedlich orientierter Gruppen und Gemeinschaften. Zwar erfüllen die Vertreter der hier genannten staatlichen Organe die Voraussetzungen demokratischer Legitimation als unmittelbar oder mittelbar Gewählte, sie besitzen jedoch nicht die Eignung, gesellschaftliche Kräfte zu repräsentieren. Sie sind weder in ihrer Eigenschaft als Gruppenangehörige ausgewählt 166), noch können sie als Vertreter staatlicher Organe gesellschaftliche Interessen wahrnehmen, weil sie von in Frage kommenden Gruppen nicht vorgeschlagen werden können. Da aus dem Kompetenzdualismus orga-

162) Siehe oben S. 59 f. der Arbeit

163) Ossenbühl, DLF, S. 14

164) Insgesamt 17 von 22 Mitgliedern, vgl. § 7 (1) G-DW/DLF.

165) Wobei hier außer Betracht bleibt, ob der DLF mangels ausreichender Kompetenzen des Bundesgesetzgebers, eine Anstalt für Rundfunksendungen in der Bundesrepublik zu gründen, verfassungswidrig ist, bejahend: Mallmann, JZ 1963, 350 (351); Berendes, S. 111, Anm. 207; Krause-Ablaß JZ 1962, 158; ders. RuF 1968, 32; Oppermann, S. 505; verneinend: Badura, BK, Rdnr. 19 zu Art. 73 Nr. 7; Thieme AöR Bd. 88 (1963), 48 f; Lerche, DLF, S. 18, allerdings nur im Wege der verfassungskonformen Auslegung; Ossenbühl, DLF, S. 5 f; auch Herrmann, Fernsehen, S. 272 f, der dies mit der Kompetenz für quasi auswärtige Angelegenheiten begründet.

166) Auch unter dem Gesichtspunkt der Parteizugehörigkeit würden sie nur eine Art gesellschaftlicher Gruppe vertreten.

nisatorisch keine Konsequenzen gezogen worden sind, etwa durch eine Aufteilung der Organe 167), sind im Hinblick auf die Belange der Allgemeinheit (Gesellschaft) in der BRD diese Bereiche nur unzureichend im Rundfunkrat vertreten 168).

Dem Rundfunkrat des DLF müßten in der Mehrzahl Vertreter verschiedener gesellschaftlicher Gruppen angehören, die entweder gesetzlich oder durch ein besonderes Verfahren zu Repräsentanten der Allgemeinheit zu legitimieren wären.

Den überwiegend von staatlichen Organen entsandten Rundfunkratsmitgliedern fehlt außerdem eine normative Legitimation. Der Rundfunkrat des DLF kann deshalb nicht als Repräsentationsorgan der Allgemeinheit, hier nur bezogen auf die Empfänger in der Bundesrepublik, bezeichnet werden. Obwohl die wenigen gesellschaftlichen Organisationen ihre Vertreter unmittelbar entsenden dürfen, ohne daß hierfür ein demokratisch geartetes Wahlverfahren vorgesehen wäre, rechtfertigt die Besetzung der Rundfunkräte von DW und DLF nicht, das Prädikat eines Legitimationsverfahrens zur Hervorbringung gesellschaftlicher Repräsentanz. Die Anzahl der gesellschaftlichen Gruppen, die entsendungsberechtigt sind, ist zu gering, der Anteil der "Staatsvertreter" zu hoch.

3. Kapitel Würdigung der gesellschaftlichen Repräsentation und der verschiedenen Verfahren zur Legitimation der Rundfunkräte und des ZDF-Fernsehrates im Hinblick auf das in Art. 5 (1) 2 GG enthaltene Pluralismusgebot.

Ausgangspunkt einer Würdigung der in den Rundfunkgesetzen in unterschiedlicher Weise verwirklichten Verfahren zur Hervorbringung gesellschaftlicher Repräsentation muß das Verfassungsgebot einer staatsfreien Rundfunkorganisation sein, die eine "weitgehende Beteiligung und Mitwirkung aller gesellschaftlich relevanten Kräfte" gewährleistet. Für die Realisierung dieses Zieles ist von besonderer Bedeutung der Rundfunkrat und ZDF-Fernsehrat, das höchste Organ einer Rundfunkanstalt 1).

Die von Art. 5 (1) 2 GG geforderte weitgehende Beteiligung und Mitwirkung "aller gesellschaftlich relevanten Kräfte" ist am ehesten dann gewährleistet, wenn im Rundfunkrat eine -wie von den meisten Gesetzgebern postuliert- Repräsentanz der Allgemeinheit (Gesellschaft) hergestellt wird und das Handeln der Organmitglieder in der Weise legitimiert ist, daß sich die Allgemeinheit (Gesellschaft) mit ihren vielfältigen Interessen damit identifizieren kann. Je umfassender die Repräsentation der gesellschaftlichen Interessen

167) Vgl. Ossenbühl, DLF, S. 14

168) So Ossenbühl, DLF, S. 14

1) BVerfGE 31, 314 (328)

in den Rundfunkräten gelungen ist, desto mehr wird das Verfassungsgebot pluralistischer Mitwirkung und Beteiligung erfüllt.

Wie bereits dargestellt 2), eignen sich die verschiedenen Theorien gesellschaftlich-pluralistischer Repräsentation nicht für eine Instrumentalisierung, allenfalls zur Beschreibung und Definition gesellschaftlicher Zustände.

Zur Herstellung gesellschaftlicher Repräsentation, wie sie nach dem Willen der Verfassung sich in der Organisation und Struktur eines Rundfunkunternehmens abbilden soll, bedarf es bestimmter legitimierender Verfahren, die Repräsentation gewährleisten und mit dem Verfassungsgebot des Art. 5 (1) 2 GG in Einklang stehen.

1. Urwahl der Rundfunkratsmitglieder nach dem Walther-Entwurf
Die bisher in keine Rundfunkverfassung aufgenommene Urwahl des "Rundfunkparlaments" durch die aktuellen und potentiellen Adressaten von Rundfunkprogrammen, wie sie der Walther-Entwurf vorsieht, eignet sich zwar theoretisch am besten, die Repräsentanten der Allgemeinheit (Gesellschaft) zu ermitteln. Der Aufwand ihrer praktischen Durchführung und die konkreten Gefahren einer verfassungsrechtlich bedenklichen Politisierung solcher Wahlen und des auf diese Weise gebildeten Organs durch die Parteien lassen erhebliche Zweifel berechtigt erscheinen, ob hierdurch ein verfassungskonform zusammengesetzter Rundfunkrat zustande kommt, dessen Tätigkeit dem Verfassungsgebot pluralistischer Mitwirkung gerecht wird.

Verfassungsrechtlich bedenklich erscheinen Ausmaß und Umfang der Parteienmitwirkung. Wenn auch für die gegenwärtig bestehenden Rundfunkanstalten im einzelnen keine eindeutigen Kriterien für die Anzahl von Parteienvertretern im Rundfunkrat festzustellen sind, so lassen sich doch anhand der Rundfunkgesetze, der Rechtsprechung und jüngster Rechtsentwicklungen Anhaltspunkte dafür gewinnen, welcher Anteil der Parteienvertreter noch oder nicht mehr als verfassungsgemäß anzusehen ist. Bei den meisten Rundfunkanstalten stellen die von den Parteien oder den Landtagsfraktionen entsandten Mitglieder höchstens ein Drittel der Gesamtzahl 3). Die aus diesem Befund erkennbare Tendenz wurde bestätigt durch die von dem bayerischen Volksentscheid erzwungene Beschränkung der Vertreter

2) Siehe oben S. 70ff. ^{78ff} der Arbeit.

3) Als Parteienvertreter sind auch die Landtagsvertreter anzusehen, vgl. hierzu unten S. 191 der Arbeit.

des Staates und der Parteien auf ein Drittel der Gesamtmitgliederzahl des BR-Rundfunkrats, der in dem neuen Art. 111 a der Bayerischen Landesverfassung verankert worden ist 4). Damit ist die Drittelparität der politischen Parteien in den Organen der Rundfunkanstalten zu einem Verfassungsgrundsatz aufgewertet worden, der zwar nur für ein Bundesland Geltung hat, aber aufgrund der besonderen Umstände seines Zustandekommens 5) und der dadurch verliehenen besonderen Qualität demokratischer Legitimation als Argument gegen eine halbparitätische Besetzung der Rundfunkorgane nicht zu entkräften ist 6).

Auch die beiden jüngsten westdeutschen Rundfunkordnungen für den NDR und Radio Bremen beschränken die Anzahl der Parteienvertreter auf einen geringen Bruchteil der Gesamtzahl der Rundfunkratsmitglieder; fünf Mitglieder von mindestens dreißig beim NDR 7), drei Mitglieder von fünfunddreißig bei RB 8).

In dem Walther-Entwurf eines WDR-Wahlgesetzes dagegen werden die Parteien im Vergleich zu den übrigen Gruppen und Verbänden überproportional berücksichtigt, indem sie die Hälfte der Rundfunkratssitze erhalten. Ein solches Gewicht kommt ihnen als nach Art. 21 GG nur mitwirkenden und die politische Willensbildung nicht ausschließlich bestimmenden Kräften beim Rundfunkrat nicht zu 9).

Bei einem derart hohen Anteil von Parteienvertretern, wie ihn der Walther-Entwurf vorsieht, ist es offenkundig, daß gerade bei Abstimmungen im Rundfunkrat von diesem allerdings nicht homogenen Kräftefeld Auswirkungen zu einer partei-politischen Mehrfach-Polarisierung ausgehen werden 10), was zu einer, wenn auch nach verschiedenen Parteien orientierten politischen Einflußnahme auf die übrigen Rundfunkratsmitglieder führen muß 11). Dies kommt zwangs-

4) Vgl. viertes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern v. 19. Juli 1973 in Bay GVBl 1973, S. 389 f.

5) Nach einem erfolgreichen Volksbegehren wurde mit Volksentscheid v. 1. Juli 1973 der neue Art. 111a in die Bayerische Verfassung eingefügt, vgl. im einzelnen Südd.Ztg.v.24.1.73, S. 15 u.v. 12.7.73, S. 15 sowie Sontheimer, Gutachten, S. 55 f, 62.

6) Zu weitgehend Sontheimer, Gutachten, S. 55 f, mit Anm.13, für den die Allgemeinheit der Bürger im Freistaat Bayern mangels entsprechender Vorgänge in anderen Bundesländern stellvertretend für das Staatsvolk der Bundesrepublik Deutschland gehandelt hat. Vgl. ferner zum Drittelanteil der Parteienvertreter das Medienpapier der FDP 1973 in FK Nr. 47/1973.

7) § 17(1) NDR-StV 80 ; 8) § 5 (3) RB-G

9) So BVerfGE 12, 205 (261). Nach BVerfG DöV 1981, 625 (629) muß die "Pluralistische Allgemeinheit" auch tatsächlich repräsentiert werden

10) Vgl. z.B. die Bedenken der amerikanischen Besatzungsregierungen gegen die Beteiligung von nur 2 Parteienvertretern im Verwaltungsrat des SDR, Nachweise bei Reichert, S. 37.

11) Vgl. z.B. die Politisierung des ZDF-Fernsehrats, bei dem sogar der Anteil der Parteien- und Regierungsvertreter weniger als die Hälfte der Mitglieder beträgt, "Der Spiegel" v.4.10.71, S.90, S.98; Südd.Z.v.31.3./1.4.73, S.4; deutlich auch Sontheimer, Gutachten, S.61 f., Stein, S. 98 f.

läufig einer verfassungswidrigen Beherrschung des Mediums durch eine der verschiedenen Arten gesellschaftlicher Gruppierungen nahe 12). Eine übergroße Präsenz der Parteien qua Mitgliedschaft im Rundfunkrat stellt auch einen Verstoß gegen Art. 21 (1) GG dar, weil dieses Ausmaß der Beteiligung weit über das bloße Mitwirken an der politischen Willensbildung hinausgeht 13).

2. Verfahren bei den Rundfunkanstalten mit staatlich-politischen Rundfunkräten: DW, DLF, WDR

Aus der durch den Programmauftrag bedingten Sondersituation bei DW und DLF ist es gerechtfertigt, daß 8 von 11 Mitgliedern des DW-Rundfunkrats vom Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung bestimmt werden, weil das Programm der DW den Empfängern im Ausland ein Bild von der BRD vermitteln soll. Vertreter aller gesellschaftlich relevanten Kräfte, die durch eine vom Bundestag vorgenommene Wahl demokratisch legitimiert wären und auf dieser Basis als gesellschaftliche Repräsentanten die "Belange der Allgemeinheit" zu vertreten hätten, finden sich im Rundfunkrat der DW mit Ausnahme der 3 Mitglieder religiöser Gemeinschaften nicht.

Da das für die Besetzung des DW Rundfunkrates gewählte Verfahren nicht geeignet ist, Repräsentation der pluralistisch verfaßten Allgemeinheit (Gesellschaft) hervorzubringen, läßt sich der Rundfunkrat der DW nicht als Organ der Repräsentation gesellschaftlicher Interessen bezeichnen. In ihm kommt vielmehr mittelbare staatsorganschaftliche Repräsentation zum Ausdruck. Hierin manifestiert sich eine beherrschende Einflußnahme des Staates. Das Verfahren für die Besetzung des Rundfunkrates und seine Zusammensetzung gewährleisten keine gesellschaftliche Repräsentation und keine Mitwirkung und Beteiligung aller gesellschaftlich bedeutenden Kräfte. Das führt zu einem Verstoß gegen das Pluralismusebot des Art. 5 (1) 2 GG, der allenfalls im Hinblick auf den besonderen Programmauftrag hingenommen werden kann. Die gleichen Argumente sind auch für die Verfassungswidrigkeit des Verfahrens zur Besetzung des DLF-Rundfunkrates und seine Zusammensetzung anzuführen. Von 22 Mitgliedern stellen die gesellschaftlichen Bereiche

12) BVerfGE 12, 205 (261 f), wonach keine Gruppe allein das Programm bestimmen darf; BVerfG, DöV 1981, 625 (626).

13) Vgl. Wufka, S. 99; ähnlich auch Starck, Rundfunkfreiheit, S. 17 f, der den Parteivertretern 50 % der Sitze im Rundfunkrat zugestehen will, andererseits jedoch nur einen Vertreter pro Partei bejaht. A.A.: dagegen Krüger, Binnenstruktur, S. 63 f, der für die Rekrutierung der Rundfunkratsmitglieder hauptsächlich aus dem Reservoir der Parteien deshalb eintritt, weil diese im Gegensatz zu den Sonderinteressen verfolgenden Verbänden im "Prozeß der Repräsentation der Gesellschaft zur Staatlichkeit" am weitesten fortgeschritten sind, und weil sie nicht ein "besonderes Interesse organisiert" haben, sondern eine denkbare Variante des Gemeinwohls verkörpern. Wegen der mit einer solchen Monopolisierung verbundenen Gefahr sind nach Krüger aber auch weniger repräsentative Bildungen zu berücksichtigen.

mit 3 Vertretern der großen religiösen Gemeinschaften und je einem Vertreter der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und des Deutschen Gewerkschaftsbundes eine nicht repräsentative Minderheit im Rundfunkrat dar.

Zweifelsohne sind mit diesen 5 Mitgliedern nicht alle bedeutsamen gesellschaftlichen Kräfte im Rundfunkrat repräsentiert. Die von den Staatsorganen entsandten Mitglieder spiegeln lediglich die verschiedenen partei- und staatspolitischen Interessen und Konstellationen im Rundfunkrat dar, so daß auch hierin keine Repräsentanz der Allgemeinheit (Gesellschaft) zu erkennen ist. Der hierin liegende Verstoß gegen Art. 5 (1) 2 GG kann im Hinblick darauf, daß sich das DLF-Programm auch an Adressaten in der BRD wendet, deren Interessen organisatorisch und im Rahmen des Programms Berücksichtigung finden sollen, nicht gerechtfertigt werden.

Auf verfassungsrechtliche Bedenken stößt auch die Regelung des WDR-G, wonach die 21 Mitglieder des Rundfunkrats nach den Grundsätzen der Verhältniswahl vom Landtag von Nordrhein-Westfalen zu wählen sind, ohne daß dem Parlament verbindlich Auswahlkriterien vorgegeben sind, die Verbands- oder Gruppeninteressen einbeziehen. Nicht die Zugehörigkeit der möglichen Rundfunkratsmitglieder zu den allgemein anerkannten gesellschaftlichen relevanten Gruppen und Interessenverbänden ist entscheidend, sondern die Sachverständigeneigenschaft. Durch diese einseitige Festlegung im Gesetz wird eine pluralistische Zusammensetzung der Gremien verhindert, mit dem parlamentarischen Berufungsverfahren die parteipolitische Durchdringung gefördert. Für eine Auswahl nach gesellschaftspluralistischen Gesichtspunkten läßt das WDR-G keinen Raum, auch nicht im Wege der verfassungskonformen Auslegung, weil sich § 8 (5) 1 WDR-G ausdrücklich auf die Sachverständigeneigenschaft der Rundfunkratsmitglieder beschränkt 14). Selbst wenn der Landtag Angehörige dieser gesellschaftlichen Gruppen wählen würde, so müßte in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften für die Wahl in den Rundfunkrat die Qualifikation als Rundfunksachverständiger ausschlaggebend sein und nicht die Eigenschaft, Mitglied oder Kandidat eines bestimmten Interessenverbandes zu sein, weil die WDR-Rundfunkratsmitglieder beim WDR als solche keine Funktion im Rundfunkrat -z.B. die Vertretung gesellschaftlicher Interessen- wahrzunehmen haben 15). Die einschlägigen Vorschriften für den WDR

14) A.A. Kewenig, S. 117, der die einschlägigen Bestimmungen des WDR-G für verfassungsrechtlich unbedenklich hält, weil sie eine nicht pluralismuskonforme Zusammensetzung des Rundfunkrates lediglich zulassen und nicht erzwingen. Sinngemäß gegen eine derartige Zusammensetzung auch BVerfG DöV 1981, 625 (627, 629)

15) Ähnlich auch Niemeyer, Stellvertretender Leiter des katholischen Büros, in FK 43/1974, S. 7; ähnlich ferner Herbert Janssen, FK 40/1974.

geben mithin keinen Raum für eine pluralistische Besetzung wenigstens des Rundfunkrats, denn eine solche verstieße geradezu gegen den Wortlaut und den Sinn dieser Regelungen 16). Nach dem eindeutigen Willen des Landesgesetzgebers sollte den gesellschaftlichen Gruppen und Organisationen weder ein Entsendungs- noch ein Vorschlagsrecht hinsichtlich der Zusammensetzung des Rundfunkrats zustehen. Ihnen wurde statt dessen der lediglich mit beratenden Funktionen versehene Programmbeirat überlassen, für dessen Zusammensetzung sie jedoch ebenfalls nur Kandidaten dem Rundfunkrat zur Wahl vorschlagen dürfen 17). Von entscheidungserheblicher Mitwirkung in den Organen des WDR sind damit die "gesellschaftlichen relevanten Kräfte" grundsätzlich ausgeschlossen 18), was auch vom Gesetzgeber beabsichtigt war 19).

Angesichts der Tatsache, daß der gesellschaftlichen Repräsentation nach dem Willen des Gesetzgebers ausschließlich der Programmbeirat zugänglich sein sollte²⁰⁾ kann nicht erwartet werden, daß das Parlament von sich aus bei der Besetzung des Rundfunkrats das Pluralismusgebot verwirklichen würde, mit der Folge, den Einfluß der politischen Parteien in den Organen des WDR verringern zu müssen 21).

-
- 16) Vgl. Jank, Rundfunkanstalten, S. 34; a.A.: Kewenig, S. 117, S. 76 (für den früheren NDR), der wegen der Möglichkeit verfassungskonformer Interpretation keine Verfassungswidrigkeit der Verfahrensvorschrift annimmt, jedoch ergänzende Maßnahmen -Einführung eines Verfahrens- verlangt.
- 17) Interessant ist die Begründung des Regierungsentwurfs, die einen Zirkelschluß enthält: die Wahl durch den Landtag wird als folgerichtiges Ergebnis der Aufgabenteilung zwischen Rundfunkrat und Programmbeirat dargestellt, weshalb eine ständische Gliederung des Rundfunkrates überholt sei, vgl. das Zitat bei Schaaf, S. 165; auf die vordergründige Argumentation weist auch schon Reichert, S. 202 f. hin.
- 18) Siehe hierzu insbes. Kewenig, S. 116 f.; einen effektiven Einfluß fordert aber BVerfG DöV 1981, 625 (629).
- 19) Vgl. hierzu die zahlreichen von Hoffmann, S. 63 - 67, wiedergegebenen Aussagen, die die Einstellung der maßgeblichen Politiker vom Primat der politischen Parteien in der Rundfunkorganisation belegen.
- 20) Vgl. auch die Auffassung des beklagten Landes Schleswig-Holstein im NDR-Streit, OVG-Lüneburg, 1978, S. 25 f.
- 21) So setzten z.B. die Parteien dem WDR-G in den Landtagsdebatten auch keinen Widerstand entgegen, vgl. Hoffmann, S. 60 f., der auf die Eile beim Gesetzgebungsverfahren und die Einmütigkeit der großen Parteien hinweist; Schaaf, S. 169.

Nur durch eine das Pluralismusgebot befolgende Gesetzesänderung 22) könnte ein verfassungskonformes Besetzungsverfahren festgelegt werden 23). Die gegenwärtige Regelung gewährleistet keine am Prinzip der gesellschaftlichen Beteiligung und Mitwirkung orientierte Zusammensetzung des Rundfunkrats und damit kein demokratisch legitimes Repräsentationsorgan. Es ist daher als verfassungswidrig zu beurteilen 24).

3. Verfahren bei den Rundfunkanstalten mit pluralistischem Rundfunkrat i.e.S.: BR, HR, NDR, RB, SDR, SWF

Wesentliche Merkmale des Verfahrens zur Zusammensetzung des Rundfunkrates bei den Rundfunkanstalten mit pluralistischen Rundfunkräten i.e.S. -BR, HR, NDR, RB, SDR und SWF- sind die z.T. festgeschriebene Auswahl der vom Gesetzgeber für repräsentativ erachteten Verbände, Gruppen und sonstigen gesellschaftlichen Institutionen und das direkte Entsendungsrecht dieser Gruppen.

Wie die Zusammensetzung der Rundfunkräte zeigt, findet sich in diesem Gremium durchweg ein breites Spektrum der verschiedenen gesellschaftlichen Bereiche, so daß dem Verfassungsgebot des Art. 5 (1) 2 GG in den Lenkungsorganen entsprochen wird und den bedeutsamen Kräften weitgehende Beteiligung und Mitwirkung gewährleistet ist 25).

Besondere Verfahren zur Bestimmung gesellschaftlicher Repräsentanten lassen sich aus der Rundfunkfreiheit und der einschlägigen Rechtsprechung nicht zwingend begründen. Es steht deshalb auch nicht eindeutig fest, welches Legitimationsverfahren von Verfassungswegen geboten ist, um den Rundfunkräten die ihrer Funktion als "Vertretung der Öffentlichkeit und Allgemeinheit" 26) oder als "Souverän im anstaltlichen Raum" 27) angemessene Repräsentationsfähigkeit zuzuerkennen.

Wie ausführlich dargestellt 28) erfolgt die Bestimmung der Gruppenvertreter in unterschiedlicher Weise. Bei BR, NDR, SDR und SWF sehen die gesetzlichen Bestimmungen vor oder setzen voraus, daß die Führungsgremien und vertretungsberechtigten Organe die Rund-

22) Vgl. etwa den FDP-Entwurf 1976 für ein neues WDR-G.

23) A.A. OVG-Lüneburg, 1978, S. 28 ff.

24) So Jank, Rundfunkanstalten, S. 34; Wufka, S. 94; Hoffmann, S. 147 f.; allgemein K.J. Schneider, S. 75 ff.; als "verfassungsrechtlich nicht unbedenklich" bezeichnet Rudolf, Presse und Rundfunk, S. 749, die Wahl ausschließlich durch Landesparlamente.

25) BVerfGE 12, 205 (261 ff.); 31, 314 (328); OVG-Lüneburg, 1978, S. 27 f., abwägend BVerfG, DöV 1981, 625 (627).

26) Jank, S. 24; Hermann AöR 90 (1965), 322; Grund DVBl 1969, 481 (483)

27) Salzwedel, unveröffentlichtes Gutachten, 1967, S. 23, zitiert von Bethge, Reorganisation, S. 31.

28) Siehe oben S. 90ff. der Arbeit.

funkratsmitglieder berufen 29), während die Mitglieder der Rundfunkräte von HR und RB aus innerverbandlichen Wahlen als verbandliche Außenvertreter hervorgehen 30).

Das Auswahl- und Entscheidungsmonopol der Lenkungsorgane führt in der Regel dazu, daß die entsendungsberechtigten Gruppen und Verbände überwiegend durch Spitzenfunktionäre und Angehörige der Führungsgremien vertreten sind 31), die nur über eine mittelbare Legitimation der Verbandsmitglieder verfügen. Die Mitglieder des HR- und RB-Rundfunkrates haben dagegen einen besonderen Wählerauftrag und eine breite Legitimationsbasis, die sie zu primären Verbandsrepräsentanten qualifiziert 32). Damit tritt bei BR, NDR, SDR und SWF zu dem durch die normativ festgeschriebene Auswahl einzelner Gruppen bedingten Legitimationsdefizit -in Bezug auf die zu repräsentierende Allgemeinheit- ein verbandsinterner Legitimationsverlust, der in der nur mittelbar über die gewählten Verbandsorgane hergestellten Beziehung zwischen Verbandsangehörigen und Rundfunkratsmitgliedern begründet ist 33).

Die von den Gruppen- und Verbandsangehörigen gewählten 34) Mitglieder des HR- und RB-Rundfunkrates sind aufgrund der unmittelbar hergestellten Legitimation nach demokratischen Gesichtspunkten eher geeignet, die Funktion eines Quasi-Parlaments wahrzunehmen, wie dies dem Rundfunkrat in Bezug auf die Repräsentation der Allgemeinheit (Gesellschaft) vorgegeben ist 35).

Solange beide Verfahren geeignet sind, die Rundfunkräte mit zur Interessenwahrnehmung kompetenten und befugten Verbandsvertretern

29) Siehe oben S. 93f. der Arbeit

30) Siehe oben S. 94f. der Arbeit

31) Z.B. für den SDR-Rundfunkrat: für den Bauernverband dessen Präsident, für die Handwerkskammer deren Präsident, für die Industrie- und Handelskammer der Hauptgeschäftsführer der IHK, Mittlerer Oberrhein, für den Bund der Vertriebenen, Bezirksverband Nord-Württemberg, deren Hauptgeschäftsführer; vgl. SDR-Bericht 1975; zu den nachteiligen Folgen der Besetzung mit Spitzenfunktionären die i.d.R. mehrere Ämter ausüben, vgl. Starck, Rundfunkfreiheit, S. 20; ders. ZRP 1970, 217 (219 R); vgl. auch die kritischen Ausführungen hierzu des ehem. Ministerpräsidenten von Nordrhein-Westfalen Meyers, abgedr. bei Roegele, Pressereform, S. 193. Allgemein zu diesem Gesichtspunkt: Börsen, RuF 1978, 24 (28).

32) So Teubner zur Qualität der verbandsinternen Wahlen, S. 192.

33) Kritisch gegenüber dieser abgeschwächten Legitimation Starck, Rundfunkfreiheit, S. 39; ders. ZRP 1970, 217 (219).

34) Kritisch hierzu auch Schmidt H., Mitbestimmung, S. 213.

35) Für derartige "Urwahlen" Starck, Rundfunkfreiheit, S. 39; ähnlich K.J. Schneider, S. 74; Mai, Binnenstruktur, S. 37; Schmid-Ospach epd.Nr. 14/1973, S. 2; Ellwein, S. 156 f; Jank, Rundfunkanstalten, S. 61; so auch der Vorschlag von Börsen, RuF 1978, 24 (28).

zu besetzen und das Verfassungsgebot pluralistisch begründeter Mitwirkung in den Rundfunkanstalten zu verwirklichen, bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken 36). Beide Verfahren bringen ein Repräsentationsorgan der Allgemeinheit hervor, deren Legitimation allerdings von unterschiedlicher demokratiebezogener Qualität ist.

Da es im Ermessen der Landesgesetzgeber liegt, welche gesellschaftlichen Gruppen, Kräfte und Institutionen als Entsendungsberechtigte ausgewählt werden 37), muß es auch dem Gesetzgeber überlassen werden, für welches Verfahren zur Herstellung gesellschaftlicher Repräsentation er sich entscheidet 38).

Verfassungsrechtlich bedenklich wäre es jedoch, wenn die Anwendung der §§ 5 (3) HR-G und 6 RB-G dazu führen könnte, daß die entsendungsberechtigten Verbände in ihrer Autonomie eingeschränkt und dem Demokratiegebot des Art. 28 (1) GG unterstellt würden. Die einschlägigen Bestimmungen würden sich dann als Vehikel eines Demokratisierungszwangs darstellen mit der Folge, daß von den privilegierten Gruppen eine demokratische innerverbandliche Struktur gefordert werden könnte 39).

Da zwischen dem organisierten Staat und dem gesellschaftlichen Bereich keine Identität besteht und somit auch nicht zwischen staatsorganschaftlicher und gesellschaftlicher Willensbildung 40), ist eine vom Rundfunkgesetzgeber möglicherweise beabsichtigte Bindung der Gruppen an das Demokratieprinzip des Art. 28 (1) GG verfassungsrechtlich nicht zulässig 41). Die in Frage stehenden Vorschriften lassen einen derartigen Demokratisierungszwang nicht erkennen und enthalten keinen Eingriff in die durch Art. 9 GG gewährleistete Verbandsautonomie, weil sie sich ausdrücklich -so RB-G- oder indirekt -so HR-G- auf die jeweils vorhandenen Statuten beziehen.

36) Z.B. Mai, Binnenstruktur, S. 32.

37) Ipsen, Mitbestimmung, S. 46, 71; Starck, Rundfunkfreiheit, S. 39; Hoffmann-Riem, RB-G, S. 50; ähnlich auch Bethge, Reorganisation, S. 23.

38) Hoffmann-Riem, RB-G, S. 56 "Die Direktwahl durch die Gruppen liegt im Bereich des gesetzgeberischen Spielraums"; ähnlich auch OVG-Lüneburg 1978, S. 28 "Das ständische System einer Benennung der Vertreter gesellschaftlich relevanter Gruppen ... mag als eine den organisationsrechtlichen Konsequenzen aus Art. 5 GG gut entsprechende Regelung angesehen werden."

39) Starck, Rundfunkfreiheit, S. 39, will nur den demokratisch organisierten Verbänden ein Entsendungsrecht zugestehen; zum Erfordernis demokratischer Organisation von Vereinigungen mit Zwangsmitgliedschaften, vgl. Ellwein, S. 139 ff; ähnlich auch Rass/Wittig, Kontroversen, S. 88. Deutlich in diesem Sinn auch Teubner S. 178 ff, 180, 182: Mindestmaß demokratischer Organisation, sofern Verbände gesellschaftliche Interessen gegenüber staatlichen Instanzen vertreten.

40) Bethge, Reorganisation, S. 24.

41) Mit ausführlicher Begründung und Nachweisen Bethge, Reorganisation, S. 24; Hoffmann-Riem, RB-G, S. 55.

Die Gruppen bei RB sollen im Rahmen der jeweils geltenden Statuten verfahren und dabei demokratische Grundsätze beachten 42). Beim HR sollen die Vertreter unmittelbar oder mittelbar von den Beteiligten mit einfacher Mehrheit gewählt werden 43), wobei als Wahlberechtigte auch Verbandsführungen in Betracht kommen können.

Mit dieser Regelung nehmen die Gesetzgeber einerseits eine Anpassung an den gruppeninternen Auswahlmodus entsprechend der verbandsinternen Struktur vor 44), andererseits stellen sie eine Legitimation sicher, die rechtsstaatlichen Minimalanforderungen entspricht 45). Mithin stellt das vom hessischen und bremischen Gesetzgeber gewählte Besetzungsverfahren keinen Eingriff in die Verbandsautonomie dar und ist auch unter diesem Gesichtspunkt als verfassungskonform zu beurteilen.

4. Verfahren bei den Rundfunkanstalten mit pluralistischem Rundfunkrat i.w.S.: SFB, ZDF, SR.

Der ZDF-Staatsvertrag enthält keine Bestimmung, die ausdrücklich ein Verfahren zur Benennung oder Entsendung der Verbandsvertreter im Fernsehrat vorschreibt. Dagegen sind die Rundfunkratsmitglieder des SFB nach dem Verfahren zu bestellen, das kraft Gesetzes oder Satzung für die Wahl der Verbandsorgane gilt 46).

Was die verfassungsrechtliche Qualität dieser beiden Verfahren betrifft, so gelten sinngemäß die Ausführungen zu den Lösungen, die die Gesetzgeber für die Besetzung der Rundfunkräte von BR, NDR, SDR und SWF einerseits und für HR und RB andererseits gefunden haben 47). Sowohl beim SFB als auch beim ZDF kommen verfassungskonforme Repräsentationsorgane zustande, allerdings mit unterschiedlicher Legitimationsqualität 48).

Das Modell, das der Saarländische Gesetzgeber für die Besetzung des SR-Rundfunkrats verwirklicht hat, beseitigt dagegen das unvermeidbare Legitimationsdefizit, begründet in der Auswahl der Rundfunkratskandidaten durch die Verbandsspitze oder durch die Verbandsmitglieder, weil das Parlament als Repräsentant des Volkes durch die Wahl des Rundfunkrates diesem Organ ebenfalls Repräsentationsqualität verleiht und dessen Mitglieder mit der hierfür benötigten Legitimation versieht. Das Anhörungsrecht, das den gesellschaftlichen Gruppen zugestanden wurde und das in der Weise

42) § 6 (1) S. 2 RB-G.

43) § 5 (3) HR-G.

44) Hoffmann-Riem, RB-G, S. 56.

45) Bethge, Reorganisation, S. 25.

46) § 6 (4) S. 2 SFB-G 1974.

47) Siehe oben S. 121 der Arbeit.

48) Siehe oben S. 122 der Arbeit.

ausgeübt wird, daß die zuständigen Verbandsorgane Vorschlagslisten erstellen, läßt insoweit auch die innere Organisation der Verbände unberührt. Diesen bleibt es unbenommen, die dem Landtag vorzuschlagenden Kandidaten durch die Verbandsorgane oder durch die Verbandsmitglieder im Wege der Mehrheitswahl bestimmen zu lassen. Durch die vom Parlament vorgenommene Auswahl der Gruppenkandidaten wird kein unzulässiger Staatseinfluß sanktioniert, denn bei den vorgeschlagenen Gruppenvertretern ist sichergestellt, daß diese vom Vertrauen ihrer Verbände getragen werden 49) und deren Interessen wahrnehmen. Der Landtag wählt lediglich aus den einzelnen Vorschlägen die Rundfunkratsmitglieder aus und bestimmt die Zusammensetzung nicht eigenmächtig 50).

Dem Parlament kommt in der parlamentarischen Demokratie auch die politische Funktion einer Kontroll- und Schiedsinstanz zu 51), weshalb es dann verfassungsrechtlich zulässig in das Verfahren zur Besetzung des gesellschaftlichen Repräsentationsorgans Rundfunkrat eingeschaltet werden kann, wenn das Recht zur Vor-Auswahl der Interessenvertreter den Gruppen und Verbänden zusteht 52).

Durch die Einbeziehung des Parlaments in das Auswahl- und Besetzungsverfahren erhält der Rundfunkrat bzw. seine Mitglieder die für die Repräsentation der Allgemeinheit (Gesellschaft) erforderliche Qualifikation demokratisch vermittelter Legitimation, die erst recht dann verfassungsrechtlich geboten erscheint, wenn die vorschlagsberechtigten Gruppen selbst keine demokratiebezogene Struktur aufweisen 53).

Da der Landtag an die Vorschläge der Gruppen gebunden ist, bleibt deren primäres, grundgesetzlich verbürgtes Recht, durch die Benennung der Rundfunkratskandidaten Einfluß auf die Zusammensetzung des Rundfunkrats zu nehmen, uneingeschränkt erhalten. Eine bestimmende Einwirkung des Parlamentes auf das Zustandekommen dieses Anstaltsorgans, wie dies beim WDR-Rundfunkrat möglich ist, erscheint bei diesem Verfahren ausgeschlossen 54). Hinsichtlich der Auswahl in den Gruppen wird außerdem eine gewisse öffentliche Kontrolle ausgeübt und der Entsendung in den Rundfunkrat "der positive Wert demokratisch-parlamentarischer Legitimation" 55) verliehen.

49) OVG-Lüneburg 1978, S. 28.

50) Zum Unterschied zwischen parlamentarischer Auswahl und parlamentarischer Beherrschung Starck, Rundfunkfreiheit, S. 17.

51) Kewenig, S. 58.

52) Kewenig, S. 58.

53) Kewenig, S. 58. Bethge,

54) Skeptisch Wufka, S. 98, Reorganisation, S. 37.

55) Hoffmann-Riem, RB-G, S. 56.

Das SR-Modell bietet gegenüber der normativen Legitimation durch Festlegung der Gruppen den Vorteil, daß der Landtag in regelmäßig wiederkehrenden Zeitabständen die vorschlagsberechtigten Kräfte und Verbände entsprechend dem möglicherweise veränderten Zustand der Gesellschaft neu bestimmen und damit die Repräsentanz der Gesellschaft durch Auswahl relevanter Kräfte aktualisieren kann 56). Im Vergleich zu den übrigen Rundfunkanstalten mit pluralistischen Rundfunkräten i.e.S. und i.w.S. läßt sich allein mit der für den SR gefundenen Lösung eine nicht unterbrochene Legitimationskette zwischen den einzelnen, auch den nicht organisierten Rundfunkadressaten und den vom Parlament gewählten, von bestimmten gesellschaftlichen Gruppen vorgeschlagenen Rundfunkratsmitgliedern herstellen, die auf diese Weise mittelbar ihre demokratische Legitimation zur Repräsentation der Allgemeinheit erhalten. Bei den übrigen Rundfunkanstalten dagegen wird eine mittelbare legitimierende Beziehung ausschließlich zwischen den Rundfunkratsmitgliedern und den Verbandsmitgliedern hergestellt. Wie festgestellt, entsprechen die verschiedenen Verfahren zur Bestellung von Mitgliedern des Rundfunk-/Fernsehrats dem Verfassungsgebot pluralistischer Repräsentation und Vielfalt in den Aufsichtsorganen nach Art. 5 (1) 2 GG. Da eine den Parlamentswahlen vergleichbare Urwahl der Rundfunk-/Fernsehräte nicht in Betracht kommt, die eine umfassende unmittelbare demokratische Legitimation gesellschaftlicher Repräsentation sicherstellen würde, müssen die Repräsentationsmodelle, für die sich die Landesgesetzgeber bei den Rundfunkanstalten mit pluralistischen Rundfunkräten entschieden haben, als Notkonstruktionen in Kauf genommen werden, die als noch verfassungskonform beurteilt werden können 57). Das SR-Verfahren kommt dabei dem Ideal einer demokratisch vermittelten Legitimation und Repräsentation der Allgemeinheit (Gesellschaft) am nächsten.

5. Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen dem Gruppen- und Allgemeininteresse mit Hilfe des SR-Verfahrens.

Das SR-Verfahren ermöglicht es auch, das an anderer Stelle 58) aufgezeigte Spannungsverhältnis zwischen der Wahrnehmung des Allgemeininteresses und der Vertretung von Gruppen- und Verbandsinteressen zu lösen, das auch beim SR in der Person des einzelnen Rundfunk-

56) Zustimmend zu § 16 (4) GVRs Hoffmann-Riem, RB-G, S. 47, Anm. 13. Sehr kritisch hierzu BVerfG DöV, 1981, 625 (629), weil keine "konkreten Kriterien" für die Benennung der Gruppen vorhanden seien.

57) Lerche, Rundfunkorganisation, S. 72; "Eine Hypothek, mit der man leben muß."

58) Siehe oben S. 54f. der Arbeit

ratmitgliedes vorgegeben ist.

Ähnlich wie trotz der Zugehörigkeit zu einer politischen Partei Art. 38 (1) 2 GG den Parlamentsabgeordneten garantiert, Vertreter des ganzen Volkes und nicht an Aufträge und Weisungen gebunden zu sein 59), schafft auch die Gewährleistung eines quasi freien Mandats keine Unvereinbarkeit mit der Funktion des Rundfunk-/Fernsehratsmitgliedes, die Gruppen- und Verbandsinteressen in den Rundfunkrat einzubringen. Der Parlamentsabgeordnete ist in der modernen Demokratie in seiner Willensbildung und Entscheidung faktisch nicht mehr so unabhängig, wie dies der ursprüngliche Repräsentationsbegriff unterstellt 60), sondern in die Parteiorganisation eingebunden. Ohne diese Bindung ist es ihm verwehrt, ein Mandat zu erringen 61). Daraus ergeben sich zwangsläufig Abhängigkeiten, die aber von Art. 21 GG legitimiert werden. Danach ist Repräsentation i.S.v. Art. 38 (1) 2 GG so zu verstehen, daß Art. 38 (1) 2 GG die Funktion hat, die Unabhängigkeit des Abgeordneten zu sichern, soweit dies bei der unumgänglichen von Art. 21 (1) GG akzeptierten Einbindung in die Partei möglich ist 62). Art. 38 GG gewährt unter Anerkennung der Parteiabhängigkeit des Abgeordneten Unabhängigkeit gegenüber Einflüssen von dritter Seite, gemeint ist von organisierten Interessen, die die Unabhängigkeit des Abgeordneten am meisten zu gefährden scheinen 63).

Überträgt man diese Sicht auf die Situation des Rundfunkratmitgliedes, so führt dies zu folgender Einschätzung: Der von der Gruppe vorgeschlagene Vertreter wird durch die Auswahl des Parlaments zum Repräsentanten der Gesellschaft legitimiert. Die Freiheit von Weisungen -das sozusagen Freie Mandat des Rundfunkratmitgliedes- muß ebenso die Gruppenbindung berücksichtigen -wie beim Abgeordneten die Parteieinbindung- und hat Abwehrfunktion gegenüber den Einflüssen von Dritten - anderen Gruppen oder den politischen Parteien 64).

Das bedeutet, daß das Rundfunkratsmitglied dann Interessen der Allgemeinheit als Gruppenvertreter wahrnimmt, wenn es frei von Einflüssen anderer Gruppierung auf einen Konsens und Kompromiß der Gruppeninteressen hinwirkt unter Hinnahme der eigenen Gruppenbindung 65).

59) v. Arnim, S. 388 ff. 392.

60) v. Arnim, S. 391 f.

61) v. Arnim, S. 393.

62) v. Arnim, S. 394.

63) So sinngemäß das "Diätenurteil" des BVerfG E 40, 296 (315).

64) Zur massiven Einflußnahme durch die Parteien siehe unten

S. 181ff., 190 ff. der Arbeit .

65) Siehe oben S. 54f. der Arbeit

VIERTER TEIL:

Verwirklichung der vom Bundesverfassungsgericht aus Art. 5 (1) 2 GG begründeten Organisationsgrundsätze-der formellen Rundfunkfreiheit-durch die Rundfunkgesetze und deren praktische Anwendung

Im 4. Teil der Arbeit soll untersucht werden, ob die Landesgesetzgeber die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Organisationsgrundsätze für einen freiheitlichen, neutralen und pluralen Rundfunk 1) mit der Rundfunkgesetzgebung verwirklicht haben, und ob deren praktische Anwendung den Anforderungen an eine verfassungskonforme, funktionsfähige Rundfunkorganisation 2) gerecht wird. Im einzelnen soll dabei festgestellt werden, ob in den Kollegialorganen Rundfunk-/ZDF-Fernseh- und Verwaltungsrat die Beteiligung aller bedeutsamen gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen sichergestellt und deren "Zu-Wort-kommen" im Rundfunkprogramm gewährleistet ist, ob mit Hilfe der gewählten Organisationsform die Staatsfreiheit des Mediums gesichert ist und ob insbesondere der Rundfunk-/ZDF-Fernsehrat als Repräsentationsorgan der Allgemeinheit dieser Funktion durch Handeln öffentlicher Verantwortung und unter öffentlicher Kontrolle entspricht.

1. Kapitel: Die Zusammensetzung der Kollegialorgane Rundfunk-/ZDF-Fernsehrat und Verwaltungsrat in angemessenem Verhältnis aller bedeutsamen Gruppen und gesellschaftlichen Kräfte

Bei einer Gegenüberstellung des vom Bundesverfassungsgericht ermittelten Verfassungsgebotes einer pluralistischen Binnenstruktur der Rundfunkanstalten zur Sicherung der Rundfunkfreiheit 3) mit der Verwirklichung der Ordnungsgrundsätze bei den einzelnen Rundfunkanstalten ist als erstes die Frage zu beantworten, ob in den Kollegialorganen tatsächlich gesellschaftlich relevante Gruppen und Kräfte berücksichtigt worden und welche Gesichtspunkte maßgebend sind, deren Bedeutsamkeit zu ermitteln.

Bei diesem Vergleich geht es lediglich darum, die Kriterien organisatorischer Relevanz (Repräsentanz) und nicht der publizistischen (kommunikativen) Relevanz (Repräsentanz) festzustellen 4).

Der Überblick über die vom Gesetz bzw. Staatsvertrag vorgeschriebene Zusammensetzung der Rundfunkräte und Programmbeiräte ergab, daß in den einzelnen Gremien Interessengruppen und -verbände unterschiedlichster Zielrichtungen und Mitgliederzahlen sowie öffentliche Einrichtungen wie Hochschulen, Theater, Kammern und

1) Siehe oben S. 23ff. der Arbeit.

2) Zur Funktionsfähigkeit als von der Verfassung vorausgesetztes Organisationsprinzip, siehe oben S. 52 f. der Arbeit

3) BVerfGE 12, 205 (261 f); 31, 313 (327, 337, 339); BVerfG, DöV 1981, 625 (626 f.).

4) Zum Unterschied siehe Schmidt H., RuF 1979, 239 (243 f.).

Gerichte vertreten sind. Dabei richtet sich die Anzahl der berücksichtigten Gruppen nach der Größe des Organs. Dementsprechend weisen daher der Fernsehrat des ZDF, die Rundfunkräte des BR, NDR, von RB und des SDR sowie der Programmbeirat des WDR die differenzierteste Struktur auf, während im Vergleich dazu der mit 49 Mitgliedern zu den größeren Rundfunkräten gehörende Rundfunkrat des SWF und die Rundfunkräte von HR und SFB weniger vielschichtig zusammengesetzt sind 5). Auf die wenigsten Gruppen beschränken sich dagegen die Rundfunkräte von DW und DLF, was jedoch seine Erklärung in dem besonderen politischen Auftrag findet, den diese Anstalten zu erfüllen haben 6). Sie nehmen insofern eine Sonderstellung ein. Der Rundfunkrat des WDR zeigt überhaupt keine gesellschaftlich-pluralistische Zusammensetzung.

Bei allen Unterschieden in den Einzelheiten der gesetzlich vorgegebenen Zusammensetzung der Rundfunk-/Fernsehräte von BR, HR, NDR, RB, SFB, SDR, SWF, ZDF, DW, DLF und des Programmbeirats des WDR findet sich als gemeinsames Merkmal, daß von den Gesetzgebern ungefähr dieselben Bereiche berücksichtigt worden sind, in denen sich gesellschaftliches Leben ereignet 7):

1. Religion und Weltanschauung
2. Wirtschaft, Arbeit, Landwirtschaft-Berufsstände-
3. Wissenschaft, Bildung, Erziehung, Kunst und Kultur
4. Jugend, Familie, Sport, Frau
5. Sonderbereiche: Heimatvertriebene und Umweltschutz
6. Schwer organisierbare Rundfunkteilnehmerkreise nach § 6 (2) RB-G

Diese Tätigkeitsfelder lassen sich auch allgemein, wie folgt, beschreiben 8):

1. Religion
2. Sozialbereich i.e.S.
3. Wissenschaft
4. Kultur und Sport
5. Wirtschaftsleben
6. Sonstige

Auch der Rundfunk^{rat} des SR, bei dem das Landesparlament frei ist in der Auswahl der Gruppen und Verbände, weshalb eine von den anderen Rundfunk- und Programmbeiräten abweichende Zusammensetzung erwartet werden könnte, entspricht in der Berücksichtigung sowohl der einzelnen Interessengruppen als auch der Tätigkeitsfelder gesell-

- 5) Vgl. hierzu auch K.J. Schneider, S. 74, der besonders auf die verschiedenen Strukturbilder hinweist.
- 6) Siehe hierzu oben S.108ff. der Arbeit
- 7) Sontheimer, Gutachten, S. 66 f.; Ellwein S. 134.
- 8) Vgl. Michel-Bericht-Südwestkommission, S. 200; ähnlich auch Keidel, RuF 1976, 15 (21 ff), die aufgrund weitergehender Differenzierung nach insgesamt acht Bereichen unterscheidet.

schaftlichen Lebens dem pluralistisch strukturierten Rundfunk-/ Fernseh- und Programmbeirat der anderen Rundfunkanstalten. Dies ist deshalb bemerkenswert, weil der Kreis der bei der Besetzung des SR-Rundfunkrats zu beachtenden Interessengruppen im GVRs nicht festgeschrieben ist, und dem Landtag damit die Möglichkeit offen gelassen wurde, nach dem Ablauf einer Rundfunkratsamtszeit jeweils neu zu bestimmen, welcher Kandidat welcher Gruppe Rundfunkratsmitglied werden soll.

Das bei der Wahl der SR-Rundfunkratsmitglieder geübte Verfahren bewirkt dagegen regelmäßig, daß die einmal ausgewählten Interessengruppen kontinuierlich berücksichtigt werden. Die Zusammensetzung entspricht damit der gesetzlich vorgegebenen der anderen Rundfunkräte.

In der Regel werden vor einer Rundfunkratswahl die großen Gemeinschaften des öffentlichen Lebens vom Landtag aufgefordert, fünf Kandidaten und Stellvertreter dem kulturpolitischen Ausschuß zu benennen 9). Wie sich aus einem Vergleich zwischen dem Beschluß des Saarländischen Landtags vom 27.11.1956 zur Ausführung des damaligen § 9 (2) des SR-Gesetzes 10) und aus dem Vorschlag des Ausschusses für Kulturpolitik und Jugendfragen vom 16. März 1972 11) ergibt, wurde der Kreis der bis 1972 zu berücksichtigenden "großen Gemeinschaften":

1. Universität des Saarlandes	1 Vertreter
2. Erzieherverbände	1 Vertreter
3. Kunst- und Literatur	1 Vertreter
4. Landessportverband	1 Vertreter
5. Frauenverband	2 Vertreter
6. Landesjugendring	3 Vertreter
7. Deutscher Gewerkschaftsbund	1 Vertreter
8. Gesamtverband Christlicher Gewerkschaften	1 Vertreter
9. Industrie- und Handelskammer	1 Vertreter
10. Handwerkskammer	1 Vertreter
11. Landwirtschaftskammer	1 Vertreter
12. Arbeitskammer	1 Vertreter
13. Saarländischer Städte- und Gemeindetag	1 Vertreter

nur insoweit verändert, als seither für Kunst und Literatur kein Vertreter mehr gewählt wird, vom Landesjugendring ab 1972 nur noch 2 Vertreter empfohlen werden dürfen und zusätzlich folgende Gemeinschaften mit je 1 Vertreter zu berücksichtigen sind:

Journalistenverband, DAG, Arbeitgeberverbände, Freie Berufe, Erwachsenenbildung, Beamtenbund.

9) Auskunft der Landtagsverwaltung.

10) Amtsbl. d. Saarl. 1956, S. 1549 ff.

11) Landtag des Saarlandes, 6 WP, Drucks. 6/780 v. 16.3.1972.

Wenn die Neuwahl der Rundfunkratsmitglieder ansteht, werden erfahrungsgemäß zunächst die Gemeinschaften zur Abgabe von Vorschlägen aufgefordert, denen schon bisher ein Vorschlagsrecht zugestanden worden war. Von den einmal als "große Gemeinschaften des öffentlichen Lebens" anerkannten Gruppen werden in der Mehrzahl die bisherigen Rundfunkratsmitglieder vorgeschlagen und auch vom Landtag gewählt oder in ihrem Amt bestätigt, so daß die Kontinuität in mehrfacher Hinsicht gewahrt bleibt: es ändert sich weder der Kreis der Gruppen noch kaum der ihrer Vertreter 12), was im übrigen auch für die Rundfunkräte der anderen Anstalten gilt, bei denen die Gruppenauswahl gesetzlich fixiert ist. Durch diese Verfahrensweise, bei der ein turnusgemäßer Wechsel zwischen verschiedenen, einen gesellschaftlichen Bereich "repräsentierenden" Verbänden nicht in Betracht kommt, 13),

- 12) Nach Auskunft der Landtagsverwaltung wird diese Feststellung durch die seit 1966 vorgenommenen Wahlen bestätigt: 1966 wurden von den von 17 Verbänden vorgeschlagenen Kandidaten 2 neu gewählt, 15 Mitglieder und Stellvertreter in ihrem Amt bestätigt; 1969 von den von 17 Verbänden vorgeschlagenen Kandidaten 4 neu gewählt und 13 Mitglieder und Stellvertreter in ihrem Amt bestätigt. 1972 bewarben sich 27 Verbände und Gemeinschaften, davon wurden 18 berücksichtigt, von den Kandidaten für die insgesamt 20 Rundfunkratssitze wurden 7 neu gewählt und 13 in ihrem Amt bestätigt, 2 der 7 gewählten Mitglieder waren bereits Stellvertreter. 1975 bewarben sich 24 Verbände und Vereinigungen um 19 Sitze, von den gewählten Vertretern waren 9 neue Mitglieder, davon allerdings bisher Stellvertreter-, 10 wurden in ihrem Amt bestätigt, davon gehörten 4 dem Rundfunkrat bereits länger als eine Wahlperiode an; ähnliches gilt für die Zusammensetzung des SR-Rundfunkrats 1978 und 1981, vgl. Sbr.Ztg.v. 9.3.78 u. 12.2.81.
- 13) So wurde von den in der Hochschule des Saarlandes zusammengeschlossenen Institutionen Universität des Saarlandes, Pädagogische Hochschule, Fachhochschule, Musikhochschule wiederholt nur die Universität berücksichtigt. 1972, 1975, 1978 und 1981 gehörte das der Hochschule des Saarlandes zuerkannte Rundfunkratsmitglied der Universität an, sein Stellvertreter dagegen der Musikhochschule, vgl. 6 WP, Drucks. 6/1828 vom 17.3.1975; Sbr.Ztg.v. 9.3.1978, 12.2.1981. Ebenso wurden seit jeher von den Frauenverbänden im Saarland nur die katholischen Frauen und die evangelische Frauenhilfe berücksichtigt. Die katholischen Kandidatinnen wurden 1972 vom bischöflichen Generalvikariat nach Rücksprache mit den Diözesanstellen für Frauenseelsorge und Frauenarbeit der für das Saarland zuständigen Diözesen Speyer und Trier vorgeschlagen, 1975 dagegen erarbeiteten die Diözesanmuttergemeinschaften Speyer und Trier mit mehr als 50.000 Mitgliedern die Wahlvorschläge, eine Meldung des Deutschen Frauenrings, der zur Kandidatenbenennung nicht angeschrieben worden war, blieb unberücksichtigt. Ebenso gehörte als Vertreter des Saarländischen Städte- und Gemeindetages von 1963 bis 1975 der Oberbürgermeister der Stadt Saarbrücken dem Rundfunkrat an; das galt auch für den Vertreter des Verbandes der Freien Berufe, von 1963 bis 1975 ein und dasselbe Mitglied der Ärztekammer des Saarlandes -seither ein Architekt-, während die übrigen dem Verband angeschlossenen Kammern der Zahnärzte, Apotheker, Steuerberater, Rechtsanwälte, Architekten und der Journalistenverband unberücksichtigt geblieben sind.

wird eine ähnliche Festschreibung der immer wieder berücksichtigten Gruppen und Organisationen erreicht, wie sie sich bei den anderen Anstalten aus dem normierten Katalog der entsendungsberechtigten oder zu berücksichtigenden Gruppen ergibt.

1. Kriterien für die Bedeutsamkeit gesellschaftlicher Gruppen und Kräfte

Aufgrund dieses Befundes stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien die Gesetzgeber und der Saarländische Landtag die Relevanz der gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen bestimmen und ob mit diesem Spektrum auch tatsächlich alle bedeutsamen Kräfte erfaßt sind, wie es das Bundesverfassungsgericht als Ordnungsprinzip einer Rundfunkorganisation für verfassungsrechtlich geboten hält 14). Bei der Gegenüberstellung von Verfassungswirklichkeit und Verfassungsgebot sind daher Anhaltspunkte für Kriterien zunächst in den in Betracht kommenden Normen des Grundgesetzes und in den einschlägigen Urteilen des Bundesverfassungsgerichts zu suchen.

1.1 Anhaltspunkte im Grundgesetz:

Ist das Grundgesetz nach entsprechenden Kriterien für die Rundfunksrelevanz einzelner Gemeinschaften zu befragen, so sind zunächst hierfür die Normen zu prüfen, in denen die in Frage kommenden Kräfte und Gruppen Erwähnung gefunden haben und als für den Rundfunk relevante Gruppierungen zu beachten wären.

So erwähnt das Grundgesetz in Art. 9 die im Arbeits- und Wirtschaftsleben tätigen Koalitionen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, denen Existenz, Selbstbestimmung und Funktionen garantiert werden. Ferner sind in Art. 140 die kirchlichen Gemeinschaften genannt, denen gewisse korporative Statusrechte zuerkannt werden, ohne daß jedoch

14) Seit Gründung der Rundfunkanstalten wird die von den Gesetzgebern getroffene Auswahl der Interessenverbände hinsichtlich ihrer gesellschaftlichen Relevanz in Zweifel gezogen: E.R. Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht S. 174; Klinge, S. 102; Loehning, DöV 1953, 193 (1977); Kaiser, Repräsentation, S. 351; Fuhr, ZDF-StV, S. 116; Schmitt Glaeser, VVDStRL Bd. 31 (1973), 179 (230, Anm. 219); Kisker, DöV 1972, 520 (528/2; vgl. ferner die Andeutung von Ronneberger in: Bausch, Organisation des Fernsehens, S. 21, Walther, ebenda, S. 39; Maunz, ebd., S. 53; Schwarzkopf, Gruppenbild, S. 366 ff u. FK Nr. 37/1974, S. 3; Leibholz FK, Nr. 39/1974, S. 3; Otto Wilfert, "Die Distanz zum Staat muß vergrößert werden", in Frankfurter Rundschau vom 23.2.1972, S. 12; ähnlich Gehlen in Michelbericht in BTDrucks. V/2120, S. 254; Volle, S. 61; Starck, Rundfunkfreiheit, S. 31 ff; ähnlich auch Lerche, Rundfunkorganisation, S. 73 f.; Bedenken gegen die Auswahl der Gruppen durch die Gesetzgeber auch bei Brüssau, Fernsehen, S. 72 f; Pross., Rundfunkfreiheit, S. 124 f, Schmidt H., RuF 1979, 239 (240 f); ders., Mitbestimmung, S. 183 f; Bethge, Reorganisation, S. 22: "Begriff der gesellschaftlichen Relevanz undefinierbar", ebda. S. 46; ders. UFITA Bd. 81 (1978), 75 (77); ähnlich ders. GVRG-Gutachten, S. 75; kritisch zur Auswahl der gesellschaftlichen Gruppen auch Ellwein, S. 119.

das Grundgesetz den von ihnen geltend gemachten "Öffentlichkeitsanspruch" 15), in allen politischen, sozialen und kulturellen Fragen Stellung zu nehmen und zu Wort zu kommen, verfassungsrechtlich anerkannt hat. Als weitere gesellschaftliche Gruppierung hat der Grundgesetzgeber in Art. 21 (1) GG die politischen Parteien hervorgehoben, die jedoch nicht uneingeschränkt als Interessenverbände einzustufen sind.

Über das Verhältnis dieser vom Grundgesetz in Art. 9 und 140 zur Kenntnis genommenen 16) Vereinigungen und Gemeinschaften zu anderen gesellschaftlichen Kräften, die offensichtlich nach Art. 21 (1) 1 GG insofern als vorhanden vorausgesetzt werden, als das Grundgesetz neben den politischen Parteien auch noch anderen Faktoren eine Beteiligung am Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung zubilligt 17), sagt das Grundgesetz nichts aus, auch nichts über ein Mitwirkungsrecht bestimmter "gesellschaftlich relevanter Kräfte" am Massenkommunikationsmittel Rundfunk. Art. 21 (1) 1 GG setzt lediglich die Existenz solcher Faktoren voraus.

Als grundgesetzlich anerkanntes Kriterium für eine Beteiligung an der Zusammensetzung der Anstaltsorgane könnte sich jedoch das aus Art. 21 (1) 3 und 20 (1) 1 GG abzuleitende Postulat demokratiebezogener Organisation und Willensbildung einer Gruppe eignen, das für die im gesellschaftlichen Bereich wirkenden staatsbezogenen Publikumsverbände geltend gemacht wird 18).

Würde jedoch die Bedeutung ausschließlich danach beurteilt, ob die in Betracht kommenden Gruppen und Verbände demokratisch organisiert sind und eine demokratische Willensbildung möglich ist, so wäre damit der Rundfunk letztlich nur staatsbezogenen Gruppen zugänglich. Den nicht demokratisch strukturierten Vereinigungen oder den nicht eindeutig am Staat orientierten Meinungsträgern 19) bliebe eine organisatorisch gesicherte Mitwirkung im Träger von Rundfunkveranstaltung versagt 20).

Ob das sozialstaatliche Demokratiegebot durch die Binnenorganisation einer Gruppe erfüllt wird oder nicht, kann deshalb nicht ver-

15) Vgl. etwa Mikat in Becker/Siegel 1959, 29 ff; ähnlich auch Schmidhüs ebenda S. 54; Wunschel, S. 169 mit w.N.; Kewenig, S. 91; Starck, Löffler-Festschrift, S. 384 f.

16) Kisker, DöV 1972, 520 (527 mit Anm. 42).

17) BVerfGE 20, 56 (114); Wufka, S. 91; Wittkämper, S. 133; Maunz, MDHS, Art. 21, Rdnr. 36 mit Anm. 7 und weiteren Nachweisen.

18) Ridder, Gewerkschaften, S. 24; ähnl. auch schon Krüger, RuF 1955 365 (372 Anm.19), der eine demokratischen Grundsätzen folgende Binnenstruktur für alle Gruppen annimmt; vgl. auch Arndt, Die öffentliche Meinung, S. 8; ähnl. Starck, Rundfunkfreiheit S. 39 f.

19) Daß solche Gruppen verfassungsrechtlich zulässig sind, wird auch von Kewenig, S. 57, bejaht.

20) Lenz, JZ 1963, 338 (348 f.).

bindliches Kriterium für deren Auswahl und nicht Voraussetzung für eine Berücksichtigung bei der Besetzung der Rundfunkräte sein 21). Eine demokratiebezogene Binnenstruktur gibt jedoch einen Anhaltspunkt für den Anspruch der jeweiligen Gruppen, über den Rundfunk an der Bildung öffentlicher Meinung beteiligt 22) und im Verhältnis zu anderen gesellschaftlichen Kräften nicht benachteiligt zu werden. Dies folgt auch aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 (1) und dem Diskriminierungsverbot des Art. 3 (3) GG 23). In diesen Normen sind jedoch nur die freiwilligen Vereinigungen (juristische Personen des Privatrechts) von Einzelpersonen angesprochen, die sich wegen der Merkmale des Art. 3 (3) GG zusammengeschlossen haben und tätig sind. Nur diese sind Träger des Grundrechts aus Art. 3 (3) GG, so die Religionsgemeinschaften, die Parteien und Koalitionen i.S.d. Art. 9 (3) GG 24).

Den in den Rundfunkräten vertretenen juristischen Personen des öffentlichen Rechts als Hoheitsträgern steht dagegen ein Anspruch auf Gleichbehandlung nach Art. 3 (3) GG nicht zu 25).

Somit enthält das Grundgesetz keine Auswahlkriterien 26), sondern allenfalls Hinweise darauf, daß Interessengruppen und andere Organisationen und Institutionen neben den politischen Parteien an der Bildung der öffentlichen Meinung durch den Rundfunk zu beteiligen sind 27). Die besondere, vom Grundgesetz vorgenommene Legitimation der Koalitionen, politischen Parteien und insbesondere der Kirchen 28) gibt jedenfalls ein Indiz für eine auf die Mitwirkung in Rundfunk hin orientierte Relevanz dieser gesellschaftlichen Gruppierungen 29).

1.2 Anhaltspunkte in den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 30)

Untersucht man ^{Grundsatz} die Entscheidungen auf Hinweise für Relevanzkriterien, so bleibt nur die Feststellung, daß es das Bundesverfas-

21) Lenz, JZ 1963, 338 (349 L).

22) Lenz, JZ 1963, 338 (349); ähnlich auch Wunschel, S. 155, der allein aus diesem Anspruch auf Mitwirkung die gesellschaftliche Relevanz herleitet.

23) Lenz, JZ 1963, 338 (349L); Schmitt Glaeser, Der Staat, 1974, 573 (581), mit unzureichender Begründung.

24) Hierzu eingehend Dürig, MDHS, Art. 3 (3) Rdnr. 166 f.

25) Dürig, MDHS, Art. 3 (3), Rdnr. 162.

26) Lenz, JZ 1963, 338 (349 L).

27) Wufka, S. 91 ff.

28) Art. 9, 21, 4 (1) u. (2) i.V.m. Art. 140 GG.

29) Für die Kirchen; Starck, Löffler-Festschrift, S. 384 f; Kewenig, S. 91; OVG-Lüneburg, 1978, S. 30.

30) BVerfGE 12, 205 ff; 31, 314 ff; BVerfG, DöV 1981, 625 ff.

sungsgericht offengelassen hat, ob eine ausschließlich gesellschafts- oder eine ausschließlich medienbezogene Relevanz der politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen zu verlangen ist, oder ob als Kriterien für die Zulassung zum Rundfunkrat wenigstens bei einigen Gruppen und Kräften Relevanz in dieser Hinsicht zu fordern ist 31).

In seinen Aussagen hat sich das Gericht darauf beschränkt, auf die vorgefundene Organisation der Rundfunkanstalten, insbesondere auf die Kollegialorgane zu verweisen und die dort beteiligten Gruppen als relevant zu bezeichnen 32). Bei seinen Entscheidungen war das Gericht nicht gehalten, zu den Auswahlkriterien im einzelnen Stellung zu nehmen, geschweige denn solche aufzustellen. Andernfalls

- 31) Das BVerfG spricht zwar von gesellschaftlich relevanten Kräften, läßt aber dahingestellt, ob die gesellschaftliche Relevanz rundfunkbezogen sein soll oder ausschließlich auf die gesamte Gesellschaft, vgl. hierzu auch Sontheimer, Gutachten, S. 67, der im Rundfunkrat alle gesellschaftlich bedeutenden Bereiche als solche und auch bezogen auf das Medium Rundfunk berücksichtigt sieht, jedoch auch keine Kriterien aufzustellen vermag.
- 32) BVerfGE 12, 205 ff., S. 261: "Die kollegialen Organe der Rundfunkanstalten sind faktisch aus allen bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen zusammengesetzt"; S. 262: eine rechtsfähige Gesellschaft des privaten Rechts muß die Gewähr bieten, daß in ihr in ähnlicher Weise wie in der öffentlich-rechtlichen Anstalt die gesellschaftlich relevanten Kräfte zu Wort kommen"; S. 263: "Die Veranstalter von Rundfunkdarbietungen müssen so organisiert sein, daß alle in Betracht kommenden Kräfte in ihren Organen Einfluß haben und im Gesamtprogramm zu Wort kommen"; BVerfGE 31, 314 ff., S. 326: "Alle in Betracht kommenden Kräfte müssen auf die Tätigkeit des Rundfunks Einfluß haben"; S. 327: "Hinsichtlich der Organe der Anstalt enthalten die Landesgesetze Bestimmungen, die eine weitgehende Beteiligung und Mitwirkung aller gesellschaftlich relevanten Kräfte gewährleisten sollen"; S. 337: "Artikel 5 GG verlangt, daß an dieser Aufgabe alle gesellschaftlich relevanten Gruppen mit ihren Vorstellungen, Überzeugungen, Meinungen und Wertungen beteiligt werden und in einem ausgewogenen Verhältnis zu Wort kommen"; S. 339: "Der Gesetzgeber hat gleichzeitig die Mitwirkung und das Zuwortkommen aller gesellschaftlich relevanten Gruppen in einem ausgewogenen Verhältnis innerhalb des gesamten Rundfunk- und Fernsehens zu sichern"; S. 340: "Die Träger (des Rundfunks) sind nur Instrument, mittels dessen die gesellschaftlich relevanten Kräfte und Gruppen die öffentliche Aufgabe erfüllen. Solange die Freiheit des Rundfunks, die in der freien Beteiligung aller gesellschaftlich relevanten Kräfte und Gruppen besteht" ; BVerfG, DöV 1981, 625 ff., S. 627: "die Anforderungen der Rundfunkfreiheit als wenigstens durch die bestehenden öffentlich-rechtlichen Anstalten erfüllt anzusehen sind, so daß -jedenfalls dem Anspruch nach- alle maßgeblichen gesellschaftlichen Gruppen und Richtungen im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Programme zu Wort kommen".

hätte es in unzulässiger Weise Funktionen des Gesetzgebers wahrgenommen, was einer Einschränkung seiner Gestaltungsfreiheit bei der Bestimmung der entsendungsberechtigten Gruppen gleichkäme 33). Das Gericht hat lediglich verbindlich festgestellt, daß gesellschaftlich-relevante Kräfte sowohl in die Organisation eines öffentlich- oder privatrechtlichen Rundfunkunternehmens integriert sein als auch im ausgestrahlten Rundfunkprogramm zu Wort kommen müssen 34).

1.3 Anhaltspunkte in den Rundfunkgesetzen

Bei einem Vergleich der einschlägigen Vorschriften schälen sich drei Anhaltspunkte für Relevanzkriterien heraus: die Organisiertheit, der Mitgliederbestand, die öffentliche Bedeutung einer Gruppe und der "öffentlichkeitskonstitutive Charakter" von Organisationen 35), auf die im folgenden näher einzugehen ist. Zu untersuchen sind die Kriterien der Qualität, der Quantität und der öffentlichkeitsbezogenen Bedeutung von Gruppen 36).

1.3.1 Organisiertheit:

In allen Rundfunkräten, im ZDF-Fernsehrat und im Programmbeirat des WDR sind ausschließlich organisierte politische, weltanschauliche und gesellschaftliche Interessen berücksichtigt sowie öffentliche Einrichtungen wie z.B. die Bayerische Staatsoper, das Freie Deutsche Hochstift, Universitäten, Volkshochschulen, die meistens durch Angehörige ihrer Führungsgremien in den Organen vertreten sind 37). Die große Anzahl nichtorganisierter Bürger, die den Kreis der gesellschaftlich nicht privilegierten Gruppen bilden, wie etwa Hausfrauen, Verbraucher, Jugendliche, Studenten,

33) Vgl. Lenz, JZ 1963, 338 (347); Sontheimer, Gutachten, S. 50 und Anm. 4 und 5.

34) In BVerfGE 12, 205 (261), 31, 314 (327 f) ist lediglich ein Grundmuster aufgestellt worden für die verfassungsmäßige Organisation eines Trägers von Rundfunkveranstaltung und die Grundstruktur der westdeutschen Rundfunkanstalten bejaht worden, ohne jedoch zur konkreten Ausgestaltung Stellung zu nehmen, vgl. Kewenig, S. 39 f. Eindeutige Organisationsdirektiven enthält BVerfG, DöV 1981, 625 (626).

35) Vgl. hierzu auch Langenbucher/Mahle, Publizistik 1973, 325; Langenbucher, Gutachten, S. 90; Krüger, Peter H., S. 53; Fritz, S. 145, der außerdem eine demokratische Struktur der in Frage kommenden Gruppen fordert; ebenso Schmidt H., Mitbestimmung, S. 206.

36) Vgl. auch Keidel, RuF 1976, 15 (20).

37) Vgl. im einzelnen z.B. die Übersicht über die Zusammensetzung des SDR-Rundfunkrats in der SDR-Mitteilung an die Mitglieder des Landtags von Baden-Württemberg v. 10. April 1975 oder die Übersicht über die Zusammensetzung des NDR-RR, Stand vom 1.4.1981, mitgeteilt vom NDR.

Rentner und Alte, Arbeitslose, ausländische Arbeitnehmer 38), sind dagegen nicht an der Zusammensetzung der Rundfunk- und Programmbeiräte beteiligt. Bei diesen nicht organisatorisch verfestigten Gruppierungen ist zu unterscheiden zwischen solchen, die spontan entstehen und sich nur kurzfristig organisieren wie etwa Bürgerinitiativen, die eine "aktuelle Relevanz" 39) gewinnen, und solchen, die kontinuierlich eine gemeinsame Problematik kennzeichnet, sich aber kaum oder überhaupt nicht organisatorisch profilieren wie soziale Randgruppen (Sinti) 40).

Der Rückgriff der Gesetzgeber auf die organisierten Gruppen führt zwangsläufig zur "Unterprivilegierung" der Nichtorganisierten 41) und damit zur Verstärkung der einmal getroffenen Gruppenauswahl. Es ist jedoch nicht ersichtlich, wie eine Wahrnehmung nicht organisierter oder nicht organisierbarer Interessen in einem Kollegialorgan wie dem Rundfunkrat institutionalisiert werden sollte, wenn sie sich nicht durch eine bestimmte Organisation wiedergeben lassen 42). Nicht organisierbare Interessen lassen sich entweder nur durch andere Interessengruppen zur Geltung bringen, eine Aufgabe, die in den Rundfunkräten und Programmbeiräten die Kirchenvertreter übernommen haben 43), oder durch eine partielle und zeitlich begrenzte Berücksichtigung 44). In Betracht kommt außerdem die stellvertretende Interessenwahrnehmung durch nicht interessengebundene, unabhängige Persönlichkeiten 45).

38) Vgl. Langenbacher/Mahle, Publizistik, 1973, 328; Starck, ZRP 1970, 218 R; kritisch zu den Armen als zu berücksichtigender Gruppe Schwarzkopf, Gruppenbild, S. 369; ebenso Sontheimer, Gutachten, S. 69, 71 f.

39) Börnsen, RuF 1978, 24 (28 f) befürwortet u.a. eine Berücksichtigung der Bürgerinitiativen.

40) Vgl. hierzu insbes. Schmidt H., RuF 1979, 239 (244 f); ders. Mitbestimmung, S. 199.

41) Klein, H.H., Rundfunkfreiheit, S. 54. Ähnlich auch Ellwein, S. 119: "Privilegierung von Gruppen, die ohnehin im Programm gut bedacht sind."

42) Vgl. Sontheimer, Gutachten, S. 71; Langenbacher, Gutachten, S. 94; kritisch zum Ausschluß der Nichtorganisierten, Keidel, RuF 1976, 15 (20); Jarass, S. 248, mit Anm. 45, der ebenfalls die Berücksichtigung der "unterprivilegierten Gruppen" fordert; kritisch zur Auswahl durch die Gesetzgeber, die die Repräsentanz vieler anderer Gruppen außer acht gelassen haben Rudolf, ZRP 1977, 213 (216).

43) Vgl. das Selbstzeugnis der Kirchenvertreter, wiedergegeben von Langenbacher, Gutachten, S. 93 m. Anm. 80; Schmidt H., RuF 1979, 239 (245).

44) Schmidt H., RuF 1979, 239 (245); vgl. in diesem Zusammenhang die neuere Pluralismustheorie, wonach Eliten im pluralistischen Meinungsbildungsprozeß die Interessen der Nichteliten wahrzunehmen haben, Keidel RuF 1976, 15 (19).

45) Sontheimer, Gutachten, S. 71, insbes. S. 73.

Den nicht organisierten oder Randgruppeninteressen (Arme, Alte, Behinderte, Ausländer) könnte allenfalls eine Zugangschance zum Rundfunkrat mit Hilfe eines "Umkehrporzes" 46) oder über eine "kompensatorische Repräsentanz" 47) eröffnet werden. Danach sollte die Zugangschance einer Gruppe in umgekehrtem Verhältnis proportional zu ihrer Zugangschance zur öffentlichen Kommunikation sein. Eine solche Zugangsmöglichkeit sieht das RB-G vor 48). Fünf Mitglieder des Rundfunkrats werden von der Deputation für Wissenschaft und Kunst mit dreiviertel Mehrheit gewählt, die Einzelpersonen oder Gruppenvertreter sein und schwer organisierbare oder solche Rundfunkteilnehmerkreise repräsentieren sollen, die nicht hinreichend durch die vom Gesetzgeber vorgenommene Auswahl berücksichtigt worden sind. Diese Lösung und auch der Umstand, daß andere organisierte Interessen wie z.B. die der Kriegsoffer und Hinterbliebenen, der Volksbund deutsche Kriegsgräberfürsorge, die Interessen von Mietern und Hausbesitzern in den Rundfunkräten durch eigene Gruppenvertreter nicht zur Geltung gebracht werden, zeigen an, daß auch das Merkmal der Organisiertheit nicht allein als ausschlaggebendes Indiz für die Auswahl durch den Gesetzgeber in Betracht kommt.

1.3.2 Mitgliederbestand:

Eine Mindest- oder Höchstzahl von Mitgliedern als Relevanzkriterium kann bei der Vielzahl der unterschiedlich orientierten Verbände und Organisationen nicht festgestellt werden. Die Gesetzgeber haben für alle oben erwähnten Bereiche Interessengruppen mit Tausenden von Mitgliedern und solche ausgewählt, die nur einige Hunderte Mitglieder aufweisen. Zu den zahlenmäßig stärksten Gruppen gehören die beiden großen Kirchen, die Gewerkschaften, die Industrie- und Handelskammern sowie die Handwerkskammern 49). Im Vergleich dazu sind mit den Landessportverbänden, den Journalistenverbänden, den Jugendorganisationen verhältnismäßig kleine Vereinigungen vertreten 50). Die für den Bereich Wissenschaft, Bildung, Erziehung und Kunst herangezogenen Institutionen sind dagegen offensichtlich nicht wegen eines bestimmten Bestandes an Mitgliedern berücksichtigt worden, was besonders deutlich wird am Beispiel der Bayerischen Staats-

46) Langenbucher, Gutachten, S. 71.

47) Langenbucher/Mahle, Publizistik 1973, 322 (323 f., 328).

48) Vgl. § 6 (2) 5.3 RB-G.

49) Auf die Systemwidrigkeit der gesetzlichen Berücksichtigung der Kammern hat insbes. Jank, Rundfunkanstalten, S. 29 f, 31 hingewiesen; sie weisen zwar die höchste Mitgliederzahl aller Unternehmenszusammenschlüsse auf, aber weder nach ihrer Organisation noch nach ihren Funktionen, Vertretung der Gesamtinteressen des jeweiligen Kammerbezirks gegenüber dem Staat zu sein, können sie als gesellschaftliche Interessenverbände gelten.

50) Vgl. hierzu auch den Vorschlag des Michelberichts-Südwestkommission, S. 200 ff, der verschieden starke Verbände als entsendungsberechtigt vorsieht.

oper, deren Intendant Mitglied des BR-Rundfunkrats ist 51), sondern wegen ihrer Bedeutung für die rundfunkspezifischen Aufgaben 52). Hierbei handelt es sich um "informelle" Gruppen und Einrichtungen, die das geistige Leben beeinflussen und deren Relevanz auf der "Überzeugungskraft ihres Gedankenguts" beruht 53).

Die Auswahl von Interessengruppen mit unterschiedlich hoher Mitgliederzahl läßt darauf schließen, daß die Gesetzgeber den Mitgliederbestand ebenfalls nicht als ausschließliches Relevanzkriterium angesehen haben 54).

1.3.3 Bedeutung einer Gruppe für die öffentliche Meinungsbildung:

Ansichts der Verschiedenheit der aufgezeigten Merkmale, die nicht als ausschließliche Relevanzkriterien in Betracht kommen können, ist nach einem Auswahlmaßstab zu fragen, unter den sich alle Gruppen und Institutionen subsumieren lassen, der einerseits der Vielfalt der pluralistischen Gesellschaft gerecht wird, andererseits bei den gesellschaftlichen Gruppen, die nach den Merkmalen des Art. 3 (3) GG als juristische Personen des Privatrechts organisiert sind, die Schranken des Art. 3 (3) GG nicht verletzt 55).

Als solches umfassende Kriterium bietet sich der Begriff der öffentlichen Bedeutung 56), oder genauer der Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung an, mit dem sowohl die Bedeutung einer Gruppe für die Gesellschaft, die Allgemeinheit 57) -in diesem Bereich ist auch die Bildung öffentlicher Meinung angesiedelt-, als auch die Bedeutung für das Massenkommunikationsmittel Rundfunk als dem wesentli-

51) Vgl. Art. 6 (3) Ziff. 12 BR-G.

52) In diesem Sinn auch Wallenreiter, FK 43/1974, ähnlich auch Heiko Flottau "Wer kontrolliert den Rundfunk?" in Südd.Z. v. 25.2.71; zur Auswahl von Gruppen speziell im Hinblick auf das Rundfunkprogramm, Sontheimer, Gutachten, S. 66; a.A.: Jank, Rundfunkanstalten, S. 30, der die Berücksichtigung solcher Institutionen ausschließlich mit dem Mangel an organisierten Interessen in diesem Bereich begründet.

53) Krüger, Peter H., S. 54.

54) Gegen die Mitgliederzahl als ausschließliches Relevanzkriterium auch Wunschel, S. 153, 159; Krüger, RuF 1955, 365 (368); Ossenbühl, DöV 1972, 293 (297).

55) Lenz, JZ 1963, 338 (349 I).

56) Vgl. Krüger, RuF 1955, 365 (369); ähnlich Scheuner, RuF 1955, 353 (357); Fritz, S. 145; a.A. Keidel, RuF 1976, 15 (20), die auch die öffentliche Bedeutung für ein unzureichendes Relevanzkriterium hält.

57) So ausschließlich Schwarzkopf, Gruppenbild, S. 367.

chen Faktor öffentlicher Meinungsbildung beschrieben ist 58). Dieser äußerst unscharfe Begriff, dessen Verwendung sich jedoch zwangsläufig aus der Unmöglichkeit ergibt, eindeutige Unterscheidungskriterien für die Auswahl von Gruppen zu ermitteln 59), läßt sich allenfalls insoweit präzisieren, daß einer Gruppe oder einem Verband in dem Maße auswählerhebliche Bedeutung zuzumessen ist, in dem sie sich dem Umfang und der Intensität nach an der Bildung öffentlicher Meinung beteiligen 60). Relevant sind danach die Gruppen und Interessen, die sich im Prozeß öffentlicher Meinungsbildung durchzusetzen und zu behaupten vermögen. Feststellbar ist diese Bedeutung in etwa in dem Druck, den die gesellschaftlichen Kräfte auf den Gesetzgeber ausüben, als Machtfaktor anerkannt zu werden 61), was dann auch zu einer Bevorzugung dieser Interessen innerhalb der Rundfunkorganisation führt 62).

Nicht verkannt werden sollte jedoch die Gefahr, daß das Ausmaß der Beteiligung am öffentlichen Meinungsmarkt die tatsächliche Bedeutung einer Gruppe in den Hintergrund zu rücken vermag. Die Relevanz hängt dann u.U. von der empirisch meßbaren Öffentlichkeitsarbeit einer Organisation ab 63) oder leitet sich von dem Umstand ab, daß der Gesetzgeber durch die einmal vorgenommene Beteiligung an Rundfunk- oder Fernsehräten den in Frage kommenden Verband als bedeutsam für die Gesellschaft oder für den Rundfunk anerkannt hat und dieser aus solcher Anerkennung öffentliche Bedeutung ableitet und beansprucht, auch weiterhin im Rundfunkrat als relevante Kraft oder

58) In diesem Sinn auch Sontheimer, Gutachten, S. 67; Krüger, RuF 1955, 365 (370 f); Lenz, JZ 1963, 338 (349); ähnlich auch Wunschel, S. 154 f, 163, der gesellschaftliche Relevanz bei den Gruppen bejaht, "deren Organe und (oder) Anhänger durch öffentliche Meinungsäußerungen am Meinungsbildungsprozeß teilnehmen und in einem nicht nur ganz geringfügigen Ausmaß die öffentliche Meinung mitgestalten bzw. die gesellschaftliche Relevanz einer Gruppe kumulativ am "sachlichen Gewicht der Äußerungen, am Profil des Äußernden und an der Resonanz beim Publikum" mißt, S. 174; ebenso Lücke, DVBl 1977, 977 (983), der die Bedeutung der Gruppe für die öffentliche Meinungsbildung u.a. nach der Mitgliederzahl bemißt.

59) Lenz, JZ 1963, 338 (349 L); so ist die Relevanz der Wirtschaft im Verhältnis zu Religion und Wissenschaft nicht meßbar, so Sontheimer, Gutachten, S. 68 f.

60) Lenz, JZ 1963, 338 (349 L); ähnl. auch Wunschel, S. 174.

61) Vgl. Sontheimer, Gutachten, S. 68 mit Anm. 24; siehe auch Versteyl, S. 53 ff.

62) Vgl. zu den im BR-Rundfunkrat und den Programmgrundsätzen bevorzugten Interessen der Parteien, Religionsgesellschaften, Arbeitnehmer und Arbeitgeber, Hoffmann-Riem, RuF 1978, 111 (113).

63) Schmidt H., RuF 1979, 239 (246); ders. Mitbestimmung, S. 194.

Gruppe vertreten zu sein 64). Die Beteiligung am Rundfunkrat bewahrt insofern die gesellschaftliche Relevanz 65), relevant ist die Gruppe, die es bereits war 66). Damit werden allerdings die Gruppen -z.B. Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, politische Parteien-, die im "Prozeß der politischen Kommunikation ohnehin schon kommunikativ Privilegierte" sind 67) zusätzlich begünstigt.

Letztlich bestimmt sich die öffentliche Bedeutung einer Gruppe oder eines Verbandes aus dem Konsens der Gesellschaft und der Einschätzung derjenigen, die im konkreten Fall über die Relevanz als Zugangsvoraussetzung zu entscheiden haben 68). Das sind hier die gesetzgebenden Körperschaften der Länder.

Als Kriterium bietet sich außerdem an der Öffentlichkeits-konstitutive Charakter von Organisationen, d.h. das Ausmaß und der Öffentlichkeitsbezug ihres politischen, sozialen und kulturellen Engagements sowie die rundfunkbezogene Qualität einer organisierten Gruppe, besonders im Hinblick auf den Programmauftrag 69). Hierfür kommen Organisationen in Betracht, deren Mitglieder gerade dadurch politisch und sozial handlungsfähig werden, daß durch den Zusammenschluß nach außen wie nach innen im innerorganisatorischen Bereich Öffentlichkeit hergestellt wird 70).

Zum öffentlichkeitsbezogenen Charakter von Organisationen gehört deren binnendemokratische Struktur, weil sich deren Handeln in der Öffentlichkeit sonst nicht auf den Willen der einzelnen Mitglieder zurückführen ließe 71).

64) Vgl. Schwarzkopf, Gruppenbild, S. 367, 368 f; Sontheimer, Gutachten, S. 52 m, Anm. 8, spricht vom Kriterium der Zugangschancen; ähnlich auch Langenbucher/Mahle; Publizistik Nr. 4, 1973, 325.

65) So Kull, Forsthoff-Festschrift, S. 222.

66) Schwarzkopf, Gruppenbild, S. 368; ders. eindeutiger in FK 43/1974, S. 7; ähnlich Hoffmann-Riem, RuF 1978, 111 (113).

67) Langenbucher/Mahle, Publizistik 1973, 325.

68) Sontheimer, Gutachten, S. 69.

69) Schmidt H., RuF 1979, 239 (247); ders. Mitbestimmung, S. 206 ff.

70) Schmidt H., Mitbestimmung, S. 206 f, der dieses Kriterium insbesondere von den Gewerkschaften erfüllt sieht, ebenda, S. 205.

71) Auf die demokratische Binnenstruktur von Gruppen als Auswahlmaßstab für die Entsendung in Anstaltsorgane hat übrigens bereits Lenz, JZ 1963, S. 349, hingewiesen.

Aus den einschlägigen rundfunkrechtlichen Vorschriften lassen sich somit verschiedene Relevanzkriterien herauschälen, die von den Gesetzgebern entweder ausschließlich oder kumulativ für die Entscheidungsberechtigung herangezogen wurden:

1. Größe und Macht einer Organisation
2. Öffentliche Bedeutung und Artikulation
3. Öffentlichkeitskonstitutiver Charakter und demokratische Binnenstruktur
4. Rundfunkprogrammbezogener Charakter 72).

Da sich demnach keine eindeutigen, allgemeinverbindlichen Kriterien finden lassen, liegt es in der Kompetenz der Gesetzgeber, über die Zulassung der Interessengruppen und Verbände sowie der öffentlichen Einrichtungen zum Rundfunkrat zu entscheiden und ihnen damit zugleich das Prädikat gesellschaftlicher Relevanz zu verleihen. Es handelt sich hier um eine politische Wertentscheidung, eine Ermessensentscheidung des Gesetzgebers, bei der er jedoch zumindest für die juristischen Personen des Privatrechts das Differenzierungsverbot des Art. 3 (3) GG zu beachten hat 73) und deshalb wenigstens die wichtigsten und sich gegenseitig ausgleichenden gesellschaftlichen Mächte durch paritätische Besetzung der Rundfunk- und Programmbeiräte berücksichtigen muß 74). Der Gesetzgeber muß hierbei vertretbare Lösungen schaffen und gegebenenfalls mißbräuchliche Unterlassungen korrigieren und Ungleichgewichte beseitigen 75).

Innerhalb seines organisatorischen Gestaltungsspielraums 76) hat der Gesetzgeber deshalb die bereits aufgezeigten Kriterien 77) zu beachten und insbesondere das Ausmaß des tatsächlichen Gewichts und Einflusses der Gruppen und Kräfte zu berücksichtigen 78).

72) Vgl. auch die Übersicht bei Schmidt H., Mitbestimmung, S. 210 f.

73) Schwarzkopf, Gruppenbild, S. 367; ähnlich auch Lerche, Rundfunkorganisation, S. 72; Hoffmann-Riem, RB-G, S. 49 f; Starck, Rundfunkfreiheit, S. 39.

74) Stern-Bethge, Rundfunk, S. 65; ZDF-StV S. 116. A.A. Langenbucher/Mahle, Publizistik 1973, S. 325 ff, die als Auswahlkriterium fordern, in welchem Ausmaß die Zugangschancen einer Gruppe zur öffentlichen Kommunikation gefährdet ist.

75) Bethge, Reorganisation, S. 22; ders. UFITA Bd. 81 (1978), 75 (78); Hoffmann-Riem, RB-G, S. 50; Ipsen, Mitbestimmung, S. 46, 71.

76) Badura, Bindungen, S. 43 f; Lerche, Rundfunkmonopol, S. 48.

77) Siehe oben S. 142 der Arbeit.

78) Badura, Bindungen, S. 44; ähnlich auch Lücke, DVBl 1977, 977 (983): weiter Ermessensspielraum des Gesetzgebers auch hinsichtlich der Angemessenheit der Gruppenbeteiligung.

2. Festschreibung gesellschaftlicher Relevanz, Anpassungsflexibilität bei Bedeutungsgewinn und Bedeutungsverlust gesellschaftlicher Gruppen und Kräfte

Der Mangel eindeutiger Relevanzkriterien und der Umstand, daß es sich bei der Auswahl der Gruppen durch die Landesgesetzgeber und den Saarländischen Landtag um eine politische Willensentscheidung handelt, wird offenkundig am Problem des Bedeutungsgewinns und -verlusts der wahl- und entscheidungsberechtigten Gruppen. Die einmal, aus welchen Gründen auch immer 79), getroffene und normativ festgeschriebene Auswahl der an der Zusammensetzung der Rundfunk- oder Programmbeiräte zu beteiligenden Interessengruppen und -verbände läßt bei allen Anstalten, für die ein Entscheidungs- oder Vorschlagsrecht der ausgewählten pluralistischen Kräfte vorgesehen ist, außer acht, daß in gewissen Zeitabständen die Zusammensetzung der Gremien auf den Gewinn oder Verlust von Relevanz bei den in Frage kommenden Gruppen durch den Gesetzgeber zu überprüfen ist. Nur auf diese Weise ließe sich die Erfüllung des Verfassungsgebotes einer Integration aller aktuell bedeutsamen Gruppen und Kräfte in die Organisation der Rundfunkanstalten sicherstellen und gewährleisten, daß auch die wirklich relevanten Kräfte im Rundfunkprogramm zu Wort kommen 80).

Durch eine derartige Festschreibung wird gesellschaftliche Relevanz fixiert, über die u.U. eine der so privilegierten Gruppen nicht mehr verfügt 81). Zu fordern ist deshalb ein gesetzlich vorgeschriebenes Verfahren, daß die gebotene Flexibilität ermöglicht, die Zusammensetzung der Kollegialorgane der aktuellen gesellschaftlichen Situation anzupassen und nicht den gesellschaftlichen Status quo fortzuschreiben 82). Eine Vorschrift solchen Inhalts

79) Vgl. etwa 1951/52 die Zulassung von 3 Vertretern der Heimatvertriebenenverbände zum Rundfunkrat des SDR, von denen 1 Vertreter als Mitglied der BHE-Fraktion im Stuttgarter Landtag entsandt war, Reichert, S. 39; Fritz, S. 146, mit Anm. 3; kritisch zur Festschreibung der Gruppenauswahl auch Keidel, RuF 1976, 15 (24); ähnlich auch Schmidt H., Solidarität, S. 231; ders. Mitbestimmung, S. 184; Hoffmann-Riem, RB-G, S. 45; ähnlich auch Lücke, DVBl 1977, 977, 983, der auf den Relevanzverlust der Bauernverbände und -gewinn der Umweltschützer verweist.

80) BVerfGE 12, 205 (261 f.). So die Organisationsdirektiven in BVerfG, DöV 1981, 625 (629).

81) Vgl. z.B. Kewenig, S. 55 mit Anm. 69, der ebenfalls die Gruppenauswahl in Frage stellt; ähnliche Bedenken auch bei Starck, Rundfunkfreiheit, S. 38 f, der grundsätzlich jedoch das System bejaht; vgl. hierzu auch Brüssau, Fernsehen, S. 72; Schmidt H., RuF 1979, 239 (241); ders., Mitbestimmung, S. 184 f; Sontheimer, Publizistik Nr. 2 1969, S. 156; Hoffmann-Riem, RB-G, S. 47, 130, 138, der die Anpassungsflexibilität vermißt. Diese Gefahr der "konkreten Kriterien" sieht BVerfG, DöV 1981, 625 (629) anscheinend nicht.

82) Hoffmann-Riem, RB-G, S. 47; ähnlich auch Bethge, Reorganisation, S. 96; ders. GVRG-Gutachten, S. 78.

findet sich in keinem der westdeutschen Rundfunkgesetze.

- 2.1 Anpassung der Zusammensetzung des Rundfunk- und ZDF-Fernsehrats bei den Rundfunkanstalten mit pluralistischen Rundfunkräten i.e. und i.w.S.

2.1.1 BR, HR, SDR, SWF, SFB, NDR, RB, ZDF

Der Verlust an öffentlicher Bedeutung entsendungsberechtigter Gruppen zeigt sich insbesondere bei den Verbänden der Heimatvertriebenen 83). Sie entsenden auch im Jahre 1980/81 in den Rundfunkrat des BR 1, des NDR 1, in den des SDR insgesamt 3, in den Fernsehrat des ZDF 1 Vertreter und sind mit Vorschlagsrechten für die Wahl eines Vertreters in den Programmbeirat des WDR versehen 84). Mit insgesamt 3 Vertretern sind sie beim SDR im Vergleich zu anderen, zahlenmäßig größeren Vereinigungen von Anfang an überrepräsentiert 85). Ein ähnlicher Relevanzverlust ist bei den Bauernverbänden festzustellen, der u.a. auf die Abnahme des Berufsstandes zurückzuführen ist 86).

Verliert eine Gruppe erheblich an Bedeutung, so kann sie für den jeweiligen Bereich nicht mehr als repräsentativ oder relevant gelten. Ihr fehlt dann auch unter diesem Gesichtspunkt die Legitimation für eine Mitwirkung im Rundfunkrat. Die unveränderliche Festschreibung der Auswahl bestimmter Gruppen führt so zu einer Verhärtung des Kräfteparallelogramms 87) und steht im Gegensatz zu dem dynamischen Prozeß der Auseinandersetzung zwischen den pluralistischen Kräften. Durch das "starre" pluralistisch-ständische Kartell 88) haben sich neu organisierende und formierende Interessen 89) keine

83) Herzog, Staatslehre, S. 68; Schmidt-Ospach, epd, Nr. 27, 1972, S. 1.

84) Vgl. Art. 6 (2) Ziff. 7 BR-G; § 17 (1) Ziff. 15 NDR-StV, § 4 (2) SDR-S; § 14 (1) 9 ZDF-StV; § 19 IV 2. WDR-S.

85) Erst aufgrund parteipolitischer Überlegungen und Rücksichtnahmen setzte 1951 die parlamentarische Mehrheit einen zusätzlichen Vertreter dieser Organisationen im Rundfunkrat durch, vgl. Reichert, S. 39, ein Beispiel für ein "Auswahlkriterium" des Gesetzgebers.

86) Vgl. Lücke, DVBl 1977, 977 (983).

87) Sontheimer, Gutachten, S. 52; ähnlich auch Fuhr, ZDF-StV, 14 Anm. 1a; Fritz, S. 93 Anm. 1, für eine Anpassung der Zusammensetzung Schwarz-Schilling, Fernsehen, S. 118; Bausch, Fernsehen, S. 188 "in den Rundfunkräten repräsentieren sie (die Gruppen) immer noch die Gesellschaft des Jahres 1950."

88) Hirsch, S. 142.

89) Ähnlich auch Fuhr, ZDF-StV, S. 117, z.B. Bürgerinitiativen.

Chance zur Mitwirkung im Rundfunkrat, der insoweit ein verzerrtes Bild der gesellschaftlich relevanten Kräfte gibt und dann nicht mehr den Organisationsgrundsätzen des BVerfG entspricht, alle gesellschaftlich relevanten Kräfte zu berücksichtigen 90). Die ohnehin bedenkliche, nur auf dem gesetzgeberischen Akt beruhende Repräsentation der Allgemeinheit 91) durch die einmal als entsendungsberechtigt anerkannten Gruppen wird dann vollends zur Fiktion, wenn Verbände und Institutionen im Rundfunkrat vertreten sind, deren öffentliche Bedeutung nach allgemeiner Ansicht geschwunden ist. Vermeiden läßt sich diese "Versteinigung der Zusammensetzung" 92) dadurch, daß der Gesetzgeber innerhalb seines Ermessensspielraums in gewissen Zeitabständen selbst Relevanzgewinn oder -verlust überprüft und entsprechend die Gruppenauswahl verändert 93).

Ein turnusgemäßer Wechsel in der Mitgliedschaft des Rundfunkrats, wie ihn die SFB-S 94) für die Berliner Zeitungs-, Zeitschriften- und Buchverleger sowie Arbeitgeberverbände als Vertreter der Berliner Unternehmerschaft vorsieht 95), ist dagegen kein geeignetes Instrument zur Anpassung an Relevanzgewinn oder -verlust. Hierbei wird lediglich das Spektrum der im regelmäßigen Wechsel entsendungsberechtigten Gruppen erweitert, an der Festschreibung der einmal getroffenen Auswahl ändert sich jedoch nichts.

Ansatzpunkte für eine Anpassung der Zusammensetzung an möglicherweise veränderte gesellschaftliche Verhältnisse finden sich im RB-G und NDR-StV 1980. Neben den üblichen, von den anderen Rundfunkgesetzen ebenfalls als entsendungsberechtigt anerkannten Gruppen 96), ist bei RB-G die Auswahl von 5 Rundfunkratsmitgliedern der Deputation für Wissenschaft und Kunst 97) und beim NDR die Auswahl von neun

90) Vgl. auch Fritz, S. 147, der die Anpassung der Zusammensetzung an den Wandel von Relevanz aus den Anforderungen des BVerfG ableitet; für eine Anpassung des Kreises der Berechtigten an die veränderten Verhältnisse auch Jarass, S. 248 mit Anm. 45; "Anpassungsflexibilität" hinsichtlich der gesellschaftlichen Veränderungen bei der Zusammensetzung des Rundfunkrates verlangt auch Hoffmann-Riem, RB-G, S. 47 unter Hinweis auf § 16 (4) GVRG, S. 130.

91) Vgl. K.J. Schneider, S. 74;

92) Zum Einfluß des Relevanzgewinns u.-verlusts Lücke, DVBl 1977, 977 (1983).

93) Ähnlich der Vorschlag des den SFB vorbereitenden Rundfunkbeirats von Februar 1952, wonach u.a. der Senat von Berlin die Liste der entsendungsberechtigten Organisationen aufstellen und sie alle 2 Jahre prüfen sollte, um sie ggfs. zu kürzen oder zu ergänzen, vgl. Schaaf, S. 143 mit Anm. 2 und 3.

94) § 6 (3) Ziff. 4 SFB-S.

95) Diese Regelung unterscheidet sich von anderen Vorschriften auch dadurch, daß sonst die Verleger gesondert für den Bereich der Presse berücksichtigt werden, während die Unternehmerschaft in der Regel durch Arbeitgeberverbände und Industrie-u. Handelskammern in den Rundfunkräten vertreten ist.

96) § 5 (3) Ziffer 1 - 26 RB-G; § 17 (1) Ziff. 1-15 NDR-StV.

97) §§ 5 (3) Ziff. 27 i.V.m. 6 (2) RB-G.

gesellschaftlich bedeutsamen Organisationen und Gruppen, die je ein Mitglied entsenden dürfen, den gesetzgebenden Körperschaften von Niedersachsen (fünf Gruppen), Schleswig Holstein (zwei Gruppen) und Hamburg (zwei Gruppen) überlassen 98).

Für den Rundfunkrat von RB wurden berücksichtigt der Reichsbund Bremen, die "Gastarbeiter", der Familienverband, der Wirtschaftsverband der Filmtheater-Kommunalkino und die Wittheit 99).

Theoretisch könnte auf diese Weise zu Beginn einer neuen "Legislaturperiode" über die Besetzung von fünf RB- und von neun NDR-Rundfunkratssitzen neu entschieden werden in der Weise, daß die entscheidungsberechtigten Organe andere mittlerweile "relevanter" gewordene Gruppierungen berücksichtigen könnten.

Obwohl sich die vertragschließenden Länder beim NDR nur auf bedeutende gesellschaftliche Gruppen einigen konnten und deren Auswahl den Landesparlamenten überlassen haben, der RB-Gesetzgeber dagegen sich in § 6 (2) RB-G ausdrücklich nicht auf bedeutende Gruppen bezieht, kann doch für beide Anstalten festgestellt werden, daß hier der Versuch unternommen wurde, eine gewisse Anpassungsflexibilität in das Gesetz einzufügen, um damit die Mängel festgeschriebener pluralistischer Organisation auszugleichen 100). Es bleibt abzuwarten, ob bei der nächsten Wahlperiode wieder dieselben Vertreter derselben Gruppen gewählt werden oder von der Anpassungsmöglichkeit Gebrauch gemacht wird. Erst dann dürfte auch unter verfassungsrechtlichem Aspekt festgestellt werden, ob sich dieses Verfahren zur Herstellung aktueller gesellschaftlicher Repräsentanz eignet 101). Auch der Staatsvertrag über die Errichtung des ZDF enthält keine Anpassungsklausel, mit der möglichen Veränderungen im Kräfteparallelogramm Rechnung getragen werden könnte 102). Eine solche Vorschrift dürfte auch kaum anwendbar sein, denn angesichts der unterschiedlichen parteipolitischen Bindungen der Ministerpräsidenten ließe sich kaum eine Einigung über eine Relevanzanpassung erreichen 103). Besonders beim Fernsehrat des ZDF war nämlich die Entscheidung darüber, welcher Gruppe oder welchem Verband ein Vorschlagsrecht zugesprochen werden sollte, auch parteipolitisch motiviert 104).

98) § 17 (1) Ziff. 16 NDR-StV.

99) ARD-Jahrbuch 1980, S. 179.

100) Hoffmann-Riem, S. 130 für RB; für den NDR vgl. Schlußprotokoll zur Neufassung des NDR-StV S. 13.

101) Skeptisch Hoffmann-Riem S. 130.

102) Fuhr, ZDF-StV, S. 117; Flottau, S. 123.

103) So auch Brüssau, Fernsehen, S. 72.

104) Vgl. Flottau, S. 120; Südd.Ztg.v. 16.2.1971, S. 3; 13.9.1971, S. 8; v.25./26.9.1971, S. 4; -Proporz-Schlüssel aus der Zeit der Adenauer-Regierung: Der Spiegel v. 4.10.1971, S. 90.

Ein Verfahren zur Gewährleistung von Anpassungsflexibilität könnte jedoch in der Auswahl der Fernsehratsmitglieder nur pauschal genannter Bereiche (§ 14 (1) r ZDF-StV) vermutet werden. Die hier angesprochenen Bereiche sind nicht näher bestimmt worden und eine Gruppenzugehörigkeit oder Gruppenbezogenheit dieses Personenkreises ist nach dem Gesetzeswortlaut nicht verlangt. Bei der Berufung dieser Mitglieder sind die Ministerpräsidenten in ihrer Entscheidung völlig frei, weshalb es naheliegt, anzunehmen, daß sie bei anstehender Neubesetzung andere Persönlichkeiten berufen, um damit gewissen Veränderungen innerhalb dieser gesellschaftlichen Bereiche Rechnung zu tragen oder doch einzelne Gruppen berücksichtigen zu können. Das tatsächlich geübte Verfahren bei der Berufung dieses Personenkreises und die Intentionen der Gesetzgeber, die hinter dieser Regelung stehen, erfüllen jedoch derartige Erwartungen nicht. Den Verbänden wurde für diese Gruppe kein Vorschlagsrecht zugestanden, um zu vermeiden, daß eine unübersehbare Zahl von Vereinigungen und Verbänden Vorschläge unterbreiten können 105). Die Auswahl sollte daher allein den Ministerpräsidenten vorbehalten bleiben 106). Die einzelnen Landesregierungen schlugen bei der ersten Berufung des Fernsehrats verschiedene Persönlichkeiten vor, von denen die vorgeschriebene Anzahl am 8. Januar 1962 gewählt wurde 107). Dieses Verfahren wird auch beim Ausscheiden eines Fernsehratsmitgliedes der r-Gruppe eingehalten: das Land, das das ausscheidende Mitglied vorgeschlagen hatte, benennt den Nachfolger, der dann von der Ministerpräsidentenkonferenz i.d.R. einstimmig berufen wird 108), ansonsten werden die einmal ernannten Persönlichkeiten global immer wieder berufen 109).

Diese nahezu unbeschränkte Wahl- und Handlungsfreiheit und das Fehlen eindeutiger Auswahlkriterien geben den Ministerpräsidenten und den hinter ihnen stehenden politischen Parteien bei dieser Gruppe von Fernsehratsmitgliedern die Möglichkeit, ungehindert ihren Einfluß auf die Zusammensetzung des Fernsehrats geltend zu machen, während bei der Wahl der Gruppenvertreter (§ 14 (1) g-q ZDF-StV) ihre Einwirkungsmöglichkeiten durch die Bindung an den Vorschlag der Gruppen nur gering sind. Von vorneherein kam es auf die freie Auswahl durch die Ministerpräsidenten an, denen mit diesem Personenkreis

105) In diesem Sinne Ministerpräsident Altmaier in der Sitzung der Ministerpräsidentenkonferenz vom 15. Dez. 1961, unveröffentlichtes Protokoll.

106) Auskunft der Staatskanzlei Mainz.

107) Auskunft der Staatskanzlei Mainz.

108) Auskunft der Staatskanzlei Mainz.

109) Auskunft der Staatskanzlei Mainz.

eine Art Proporzreserve zur Verfügung steht, mit deren Hilfe sich ein parteipolitischer Ausgleich innerhalb des Fernsehrats herbeiführen läßt. Die Praxis zeigt, daß es hier nicht um einen Relevanzausgleich geht, sondern darum, die einmal gefundene Balance zwischen regionalen und parteipolitischen Momenten zu wahren.

Auch für die Berücksichtigung von Relevanzgewinn enthalten die Rundfunkgesetze keine Anpassungsmechanismen.

Gruppen, die erst nach Erlaß der einschlägigen Vorschriften Bedeutung erlangt haben, sind bisher, wenn sie nicht unberücksichtigt bleiben, allenfalls im Zuge einer Erweiterung des Rundfunkrats zu entsendungsberechtigten Vereinigungen aufgewertet worden 110). Dies gilt insbesondere für die Gesetzesänderungen hinsichtlich der Zusammensetzung des Rundfunkrats von BR, SFB, bei denen die zuständigen Landesgesetzgeber eine Anpassung an die veränderten gesellschaftlichen Verhältnisse vornahmen, ohne den Rahmen gesellschaftlicher Repräsentanz, wie er bei den anderen Rundfunkanstalten vorhanden ist, zu überschreiten. Im Hinblick auf die anhaltende Umweltschutzdiskussion erscheint die Auswahl des Bundes Naturschutz beim BR nicht fragwürdig, eine vergleichbare Institution ist bei allen anderen Rundfunkanstalten im Rundfunk-, Fernseh- oder Programmbeirat nicht berücksichtigt.

2.1.2 Verfahren beim SR:

Die Vorschrift des § 16 GVRs eröffnet als einzige Norm der westdeutschen Rundfunkgesetze dem Landtag die Möglichkeit, bei jeder Wahl der Rundfunkratsmitglieder die Zusammensetzung des Rundfunkrats geänderten gesellschaftlichen Bedingungen anzupassen, nicht mehr relevante Gruppen unberücksichtigt zu lassen und bedeutsam gewordene Gruppierungen durch einen Vertreter im Rundfunkrat zu Wort kommen zu

110) Vgl. etwa die Änderung des BR-G vom 29.2.1972, BayGVBl 1973, S. 563 f, wonach als zusätzlich vertretungsberechtigt anerkannt wurden: der Bayerische Gemeindetag -neben dem Bayerischen Städte- und dem Bayerischen Landkreisverband-, der Bayerische Landessportverband mit einer weiblichen Vertreterin, der bayerische Zeitungsverlegerverband -neben dem bereits vorhandenen Journalistenverband-, die Vereinigung der Arbeitgeberverbände in Bayern, der Bund Naturschutz in Bayern und der Verband der Freien Berufe in Bayern; vgl. hierzu im einzelnen Keidel, RuF 1976, 15 (24 f.); so auch die Änderung der SFB-S vom 19.7.1974, GVBl S. 1637, die u.a. eine Erhöhung der Zahl der Rundfunkratsmitglieder von 21 auf 24 brachte, wobei der Anteil der vom Parlament gewählten Mitglieder um 1 auf 8 erhöht wurde, und der Berliner Landessportverband und der Jugendring mit je 1 Vertreter in den Kreis der entsendungsberechtigten Gruppen aufgenommen wurden. Auf die in der Regel nicht mehr widerrufene "Festschreibung" der einmal ausgewählten Gruppen weist auch Sontheimer, Gutachten, S. 52 mit Anm. 8 hin, ders. Machtfreier Raum, S. 100, vgl. § 4 (2) SDR-S, Art. 6 (3) Ziff. 7 BR-G.

lassen 111). In der praktischen Anwendung dieser Vorschrift wird jedoch nur das Problem des Relevanzgewinns durch die Berücksichtigung neuer Gruppierungen gelöst. Gruppen mit Relevanzverlust werden weiterhin zur Benennung von Kandidaten aufgefordert, so daß im Ergebnis die Zusammensetzung des SR-Rundfunkrates über Jahre hinweg ebenso festgeschrieben ist wie dies bei den Anstalten der Fall ist, bei denen der Gesetzgeber die entsendungsberechtigten Gruppen normiert hat.

Dies läßt sich beispielhaft anhand der nachfolgenden Darstellung belegen. 1972 hatten folgende Verbände und Gemeinschaften von sich aus Kandidaten für die Rundfunkratswahl vorgeschlagen, die bisher vom Landtag nicht berücksichtigt worden waren 112): .

1. Deutscher Beamtenbund, 22.000 Mitglieder
2. Europaunion, 1.426 Mitglieder
3. Landkreistag
4. Saarländische Gemeinschaft gegen Fluglärm, 27.000 Mitglieder
5. VDK, 41.000 Mitglieder
6. Verband der Volkshochschulen, Gesamthörerzahl 1970: 126.497
7. Katholische Erwachsenenbildung
8. Deutscher Frauenring
9. Oberbürgermeister der Stadt Saarbrücken
10. Freie Demokratische Partei, 1972 über 3.500 Mitglieder im Saarland, 330 Gemeinderats- und Kreistagsmitglieder, aber im Landtag nicht vertreten 113).

Von diesen sich bewerbenden Gemeinschaften wurde lediglich dem Deutschen Beamtenbund und dem Volkshochschulverband ein Vorschlagsrecht zuerkannt. Dagegen wird seit der Gründung des Saarländischen Rundfunks im Jahre 1956 dem Anspruch des Christlichen Gewerkschaftsbundes Deutschlands (CGB), Landeskartell Saar, stattgegeben, einen Vertreter vorzuschlagen, obwohl die Arbeitnehmer des Saarlandes ohnehin mit je einem vom DGB, von der DAG und von der Arbeitskammer empfohlenen Mitglied im Rundfunkrat berücksichtigt sind und obwohl die Zahl der Mitglieder des CGB konstant niedrig bleibt 114). Die gesellschaftliche Bedeutung dieser Arbeitnehmervereinigung läßt sich schon aus dem Umstand ableiten, daß der CGB in keinem anderen Rundfunkrat der deutschen Rundfunkanstalten vertreten und auch aus den

111) Vgl. die Wertung des § 16 (4) GVRs von Kewenig, S. 55, und von Hoffmann-Riem, RB-G, S. 47 Anm. 13; vgl. Schmid-Ospach epd Kirche und Rundfunk, Nr. 27, 26.7.1972, S. 3, er spricht von dem Vorteil, daß im Turnus von 3 Jahren vom Landtag des Saarlandes neu definiert werden könne, was gesellschaftliche Relevanz sei; ähnlich auch Starck, Rundfunkfreiheit, S. 39 Anm. 113.

112) Auskunft der Landtagsverwaltung.

113) Vgl. Sbr.Z.v. 23.2.1972 "Klump attackiert CDU wegen Rundfunkratssitz".

114) Vgl. DGB, Landesverband Saar: 1972 150.000 Mitglieder, DAG: 1971 23.850 Mitglieder, Arbeitskammer des Saarlandes: 320.000 Arbeitnehmer, Christlicher Gewerkschaftsbund: 5.000, so die Abgeordnete Waschbüsch in der Landtagsdebatte v. 22.3.1972, saarl. LT Drucks., 6. WP, S. 1071.

Selbstverwaltungsorganen der Bundesanstalt für Arbeit im Bereich des Landesarbeitsamtes Rheinland-Pfalz-Saarland ausgeschieden ist. Auch 1975, 1978 und 1981 konnte sich die Mehrheit im Landtag gegenüber der Opposition durchsetzen und wählte erneut einen vom OGB vorgeschlagenen Kandidaten in den Rundfunkrat 115). Trotz verschiedener Vorstöße der Opposition im Landtag wurden auch 1978 und 1981 dieselben Gemeinschaften durchweg mit denselben Vertretern berücksichtigt 116). Die aufgrund des Gesetzeswortlauts getroffene Feststellung, das für den SR gefundene Modell eigne sich am besten, dem dynamischen Prozeß dauernder Auseinandersetzung zwischen den pluralistischen Kräften und den damit verbundenen Macht- und Einflußverschiebungen gerecht zu werden, wird von der seit Jahren durch die Regierungsmehrheit im Saarländischen Landtag geübten Praxis nicht bestätigt.

2.2 Anpassung der Zusammensetzung der Rundfunkräte bei den Rundfunkanstalten mit staatlich-politischem Rundfunkrat: WDR, DW, DLF.

Wie bereits dargestellt sind in den Rundfunkräten von DW und DLF die wenigsten gesellschaftlichen Kräfte vertreten. Die Repräsentation der Allgemeinheit beschränkt sich neben den Parteien auf die Gewerkschaften, Arbeitgebervereinigungen, die Kirchen und jüdischen Kultusgemeinden, Kräfte, deren Relevanz auch für die Rundfunkkommunikation unbestritten ist 117).

Für eine Anpassung an mögliche gesellschaftliche Veränderungen besteht wegen dieser Zusammensetzung keine Notwendigkeit, weil es sich hier um Gruppierungen handelt, deren Bedeutung unveränderlich groß ist.

Für den WDR gilt, daß es dem Rundfunkrat im Wege der Satzungsänderung möglich ist, die Organisationen, Interessengruppen und sonstigen gesellschaftlichen Institutionen zu benennen, denen ein Vorschlagsrecht für die Besetzung des pluralistischen Repräsentationsorgans Programmbeirat zustehen soll 118). Durch Satzungsänderung vom 26.9.1973 hat der Rundfunkrat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und die §§ 19 und 20 der WDR-S geändert, die die Aufzählung berechtigten gesellschaftlichen Kräfte und die Voraussetzungen der Mitgliedschaft im Programmbeirat enthalten. In § 19 wurde der Katalog der vorschlagsberechtigten Gruppen und Institutionen erweitert und den Verhältnissen der Gegenwart angepaßt. Danach gehören zu den

115) Vgl. LT d. Saarl., LT-Drucks. 6. WP, S. 2696; vgl. Sbr.Ztg. v. 9.3.1978, v. 12.2.1981.

116) Vgl. den Vorschlag des Ausschusses für Kultus, Bildung und Sport vom 12.3.1981, Landtag des Saarlandes, Drucksache 8/423.

117) Hoffmann-Riem, RuF 1978, 111 (113); OVG-Lüneburg 1978, S. 30.

118) Vgl. § 9 (3), 17 (3) WDR-G.

Künstlerischen und kulturellen Organisationen auch die bildenden Künstler und Intendanten, zu den unter Punkt III aufgeführten Institutionen der Wissenschaft und der Bildung die Organisationen der politischen Bildung und die Museen.

Unter Punkt IV werden die Institutionen der Heimat- und Kulturpflege aufgeführt

- 1) die rheinische und westfälische Heimat- und Kulturpflege und
- 2) anstelle der Heimatvertriebenen die mittel- und ostdeutsche Heimat- und Kulturpflege.

Unter Punkt V (Organisationen aus den wirtschaftlichen und sozialen Lebensbereichen) werden die freien Berufe und der Handel -Ziff. 3- und anstelle des Bergbaus die Verbraucher -Ziff. 5- aufgenommen. Nach dem neuen § 20 Abs. 3 (3) müssen die Vorgeschlagenen befähigt sein, den Intendanten in allen Programmsparten sachkundig zu beraten. An der relativen Einflußlosigkeit der gesellschaftlichen Gruppen im WDR hat sich jedoch nichts geändert.

Die Anpassung der Zusammensetzung des Programmbeirates erfolgte nicht nur durch Erweiterung des Kreises der vorschlagsberechtigten Gruppen, sondern auch durch einen Austausch, indem anstelle des Bergbaus die Verbraucher unter den Organisationen aus den wirtschaftlichen und sozialen Lebensbereichen berücksichtigt worden sind 119).

3. Mehrfache "Repräsentation" der Allgemeinheit (Gesellschaft) durch verschiedene Gruppen und Kräfte

Als weitere Folge der gesetzlichen, auf letztlich unbestimmbaren Kriterien beruhenden Festschreibung eines Kataloges auswahl- und entsendungsberechtigter Gruppen ergibt sich eine problematische Mehrfachvertretung und -repräsentation, und zwar in mehrfacher Hinsicht:

Einmal in der vielfältigen "Repräsentation" des Rundfunkadressaten, der in verschiedenen Interessenvereinigungen organisiert ist, und zum anderen in der mehrfachen Berücksichtigung eines gesellschaftlichen Tätigkeitsbereiches durch verschiedene Gruppen und Institutionen.

3.1 Mehrfache "Repräsentation" des in verschiedenen Vereinigungen organisierten Kommunikationsempfängers

Worum es hier geht, läßt sich an folgendem Beispiel aufzeigen, das sich in Abwandlungen auf die Organe Rundfunkrat, Fernsehrat und Programmbeirat aller Rundfunkanstalten mit Ausnahme der kaum pluralistisch strukturierten Rundfunkräte von DW und DLF anwenden läßt:

119) Bei wieder zunehmender Bedeutung des Bergbaus dürfte dieser demnächst in den Katalog des § 19 WDR-S wieder aufgenommen werden.

eine gewerkschaftlich organisierte katholische Journalistin, die der SPD-Fraktion des Bayerischen Landtags angehört, heimatvertrieben und im Bund Naturschutz organisiert, außerdem Mitglied eines Sportvereins ist, wäre im Rundfunkrat des BR durch mindestens sieben Gruppenvertreter "repräsentiert" 120). Sie wäre dadurch gegenüber anderen Rundfunkadressaten, die weniger Interessenverbänden und -gruppierungen oder den Personenkreisen angehören, deren Interessen nicht organisierbar sind, im "Zu Wort kommen" bevorzugt.

Die Chance, die Interessen im Rundfunkrat berücksichtigt zu finden, hängt vom Ausmaß der Organisiertheit ab, woraus sich im Hinblick auf Art. 2 GG als bedenkliche Konsequenz ergibt, daß sich der einzelne mindestens in einem vom Rundfunkgesetzgeber privilegierten Verband organisieren muß, um auf diese Weise wenigstens mittelbar durch das Organ Rundfunkrat an der Aufsicht über den Rundfunk beteiligt zu sein.

Dieser Nachteil einer unterschiedlich starken "Vertretung der Allgemeinheit" durch ein, nur einigen organisierten Interessengruppen zugängliches Organ ist diesem Prinzip gesellschaftlicher Repräsentation eigen, weil sich bei der pluralistisch strukturierten Gesellschaft nicht die Gleichheit aller Mitglieder herstellen läßt, die im staatlich-politischen Bereich Voraussetzung der Organkreation durch das Volk und der Repräsentation der Gesamtheit aller Staatsbürger ist. Wegen der qualitativen und quantitativen Unterschiede zwischen den einzelnen Interessenverbänden kann nicht von der Gleichheit aller organisierten und nichtorganisierten Interessen und ihrer Träger ausgegangen werden 121).

Beseitigen ließe sich dieser Mangel dadurch, daß den Rundfunkadressaten das Recht eingeräumt würde, die Rundfunkratsmitglieder zu wählen. Sie würden wie das Staatsvolk zur Organkreation ermächtigt, wobei sicherzustellen wäre, daß auch gesellschaftliche Interessen durch zu wählende Kandidaten verkörpert werden könnten. Daß es sich hierbei jedoch nur um eine theoretisch zu erörternde Möglichkeit handelt, die sich nicht faktisch verwirklichen läßt, wurde bereits in anderem Zusammenhang aufgezeigt 122).

Da sich auf andere Weise das Gebot pluralistischer Binnenstruktur nicht verwirklichen läßt 123), muß bei dieser Art gesellschaftlicher

120) Ein ähnliches Beispiel bei Gerhard, RuH 1949/50 S. 85; auf die Mehrfach-Organisiertheit des Einzelnen verweist auch Kaiser, Repräsentation, S. 205.

121) Siehe oben S. 138 der Arbeit.

122) Siehe oben S. 87 ff. die Ausführungen zum Walther-Modell; gegen ein Hörer- und Seherparlament auch Ronneberger, Bausch, Organisation des Fernsehens, S. 22; ebenso Hoffmann-Riem, RuF 1978, 111 (132).

123) Dazu, daß sich eine befriedigendere Form nicht finden läßt, auch Sontheimer, Machtfreier Raum, S. 102.

Repräsentation die in der Mehrfachorganisiertheit einzelner Rundfunkadressaten insbesondere gegenüber Nichtorganisierten begründete Bevorzugung in Kauf genommen werden.

Ein systemimmanenter Ansatz zur Verbesserung dieses unbefriedigenden Zustandes läge allerdings darin, daß der Gesetzgeber den Auftrag an den Rundfunkrat, die Allgemeinheit zu vertreten, insoweit konkretisierte, als einige Gruppenvertreter -z.B. die Parteien-, Kirchen- oder Vertreter der sonstigen, besonders im sozialen Bereich tätigen Verbände zusätzlich zu den eigenen Interessen auch die Interessen der Nichtorganisierten wahrzunehmen hätten.

Im Bewußtsein der Benachteiligung gesellschaftlicher Minderheiten sehen sich allerdings gegenwärtig bereits die Vertreter der beiden großen Konfessionen nach ihrem Selbstverständnis dazu berufen, sich als Rundfunkratsmitglieder der besonderen Belange dieser nicht in Interessengruppen organisierten Kräfte anzunehmen und ihnen im Rundfunkrat Geltung zu verschaffen 124).

Lediglich beim Fernsehrat des ZDF und beim Programmbeirat des WDR haben die Gesetzgeber versucht, die Interessen zumindest der im sozialen Bereich Unterprivilegierten durch bestimmte Organisationen wahrnehmen zu lassen, indem sie den Vereinigungen der öffentlichen Wohlfahrtspflege ein Entsendungs- oder Benennungsrecht zugestanden haben 125), Organisationen, die sich vorrangig um die Belange der sozial schwachen Gruppen kümmern.

Da die anderen Landesgesetzgeber nicht die Wahrnehmung der Interessen dieses Personenkreises durch bereits zugelassene Gruppenvertreter verbindlich geregelt haben, müssen sich die Kirchenvertreter in den Rundfunkräten der Interessen der Nichtorganisierten und Nichtorganisierbaren annehmen. Auf diese Weise ließe sich deren Benachteiligung gegenüber den durch Gruppenvertreter im Rundfunkrat z.T. mehrfach berücksichtigten organisierten Rundfunkadressaten verringern und eine ausgewogene Repräsentation der pluralistischen Gesellschaft durch Interessenvertreter herstellen. Insoweit ließe sich auch der Auftrag an diese Gremien, die Interessen der Allgemeinheit oder die Allgemeinheit selbst zu vertreten, annähernd verwirklichen.

124) Zu diesem selbstgestellten Auftrag der Kirchenvertreter, für "die zu reden, die keine Stimme haben", vgl. die Stellungnahme zu einem Bericht der kirchlichen Vertreter in der Rundfunkaufsicht von Michael Schmid-Ospach "Verlegenheit der Kontrolleure" in FAZ vom 10.1.1973; ähnlich auch Sontheimer, Machtfreier Raum, S. 100; Schwarzkopf, Gruppenbild, S. 369, unter Berufung auf Schmid-Ospach; Aussagen der Vertreter der jüdischen Kultusgemeinden zur Wahrnehmung solcher Aufgaben sind nicht bekannt, vgl. Schmid-Ospach, FAZ a.a.O.

125) § 14 (1) n ZDF-StV, § 19 WDR-S.

3.2 Mehrfache Berücksichtigung eines gesellschaftlichen Teilbereiches durch mehrere Organisationen:

Auch hinsichtlich der gesellschaftlichen Bereiche, die die Gesetzgeber mit der Auswahl herausragender Verbände und Institutionen im Rundfunkrat besonders berücksichtigt sehen wollen, ist in den Rundfunkräten einiger Rundfunkanstalten eine Mehrfachvertretung erkennbar. Dies gilt insbesondere für den Bereich "Wirtschaft und Arbeit", dem in den Rundfunkräten Geltung zu verschaffen meistens Aufgabe der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerzusammenschlüsse ist. Dabei fällt nach dem Willen der Gesetzgeber den Gewerkschaften, den jeweiligen Landesverbänden des DGB oder der DAG 126) die Aufgabe zu, die Interessen der Arbeitnehmerseite im Rundfunkrat wahrzunehmen. Dagegen ist die Arbeitgeberseite in den meisten Rundfunkräten nicht durch Unternehmer- und Arbeitgeberverbände als dem auch tarifrechtlich anerkannten natürlichen Widerpart der Gewerkschaften vertreten, sondern ausschließlich durch Kammern, denen die Arbeitgeber der verschiedenen Berufszweige -Industrie, Handel und Handwerk- eines Kammerbezirkes zwingend angehören müssen 127), und die als Körperschaften des öffentlichen Rechts die Gesamtinteressen der Angehörigen des jeweiligen Kammerbezirkes gegenüber dem Staat wahrzunehmen haben 128). Da sie aufgrund ihrer Organisation als Zwangsvereinigungen nicht gesellschaftliche Interessenverbände 129), sondern wegen ihrer Ordnungsfunktion staatsbezogen sind, eignen sich die Arbeitgeberkammern insoweit auch weniger zur Interessenwahrung gegenüber anderen Verbänden und Organisationen, insbesondere gegenüber den Gewerkschaften, denen die Wahrnehmung sozialpolitischer und arbeitsrechtlicher Interessen obliegt. Letzteres ist den Kammern dagegen untersagt 130). Die Industrie- und Handels- sowie die Handwerkskammern können auf der Unternehmenseite nicht einen, den Arbeitgeberverbänden vergleichbaren und erst recht nicht einen entscheidenden Einfluß ausüben, wie ihrerseits die Gewerkschaften auf die Arbeitnehmer. Es besteht für diesen gesellschaftlichen Bereich zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite im Rundfunkrat keine Interessensparität, sondern ein Ungleichgewicht zugunsten der Arbeitnehmer, weil die Arbeitgeberverbände bei den meisten Anstalten 131) als

126) Z.B. § 6 (3) Ziff. 3 SFB-S.

127) § 2 Bundeskammergesetz vom 18.12.1956, BGBl I S. 920 i.d.F. v. 13.7.1961, BGBl I S. 1981.

128) §§ 1 (1), 3 (1) Bundeskammergesetz.

129) So auch Dagtoglou, Der Private, S. 38; Wittkämper, S. 15; A.A.: jedoch Breitling, S. 12; Kaiser, Repräsentation, S. 105, die die Kammern nach ihrer Funktion zu den gesellschaftlichen Interessenverbänden zählen.

130) § 1 (5) Bundeskammergesetz.

131) Ähnlich auch die von Meyn, Massenmedien, S. 80, wiedergegebenen Beschwerden von Arbeitgebern über den Mangel an Repräsentation der Arbeitgeber.

die natürlichen Gegenspieler ausgeschaltet worden sind.

Eine Ausnahme bildet der NDR-StV 1980. Hier sind nicht die Kammern der Industrie und des Handels, des Handwerks und der Landwirtschaft, sondern die jeweiligen Verbände der Arbeitgeber aus dem Bereich der Industrie und des Handels sowie die Handwerks- und Bauernverbände mit dem Entsendungsrecht ausgestattet 132).

Ob diese Lösung aus Gründen der Parität mit den Arbeitnehmervereinigungen oder gewählt wurde, um eine Kontrolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch die öffentlich-rechtlichen Kammervertreter zu vermeiden 133), ist in Anbetracht der gezielteren Interessenvertretung durch die Verbände unerheblich. Die Entscheidung der anderen Gesetzgeber läßt sich nur damit erklären, daß die Kammern aufgrund ihrer durch die Zwangsmitgliedschaft erklärbaren hohen Mitgliederzahl und der bei ihnen vermuteten Allgemeinwohlverpflichtung für geeigneter als die Arbeitgeberverbände befunden wurden, die - sen Teilbereich in den Rundfunkräten zu vertreten 134).

Der Unterschied in Funktion, Organisation und im tatsächlichen Einfluß auf Staat und Gesellschaft zwischen den Kammern und den Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerverbänden macht deutlich, daß die Aufnahme der Kammern in den Katalog der entsendungs- oder wahlberechtigten gesellschaftlichen Gruppen nicht folgerichtig ist, auch wenn sie in gewisser Weise Repräsentationsfunktionen wahrnehmen.

Mehrfache Berücksichtigung der Arbeitgeberseite in den Rundfunkräten von BR, RB, SFB, SR und der Arbeitnehmerseite im Rundfunkrat von RB und des SR:

Dieses Dilemma hat der Gesetzgeber bei BR, RB, SFB und SR anscheinend erkannt und neben den Kammern auch den Arbeitgeberverbänden eine Beteiligung am Rundfunkrat zugestanden.

Nach der Änderung des BR-G 1973 entsenden seither neben der Industrie- und Handelskammer und der Handwerkskammer auch die Vereinigung der Arbeitgeberverbände in Bayern und die Zeitungsverleger je einen Vertreter in den Rundfunkrat des BR 135), wobei die Arbeitgeberseite durch den zusätzlichen Vertreter der Zeitungsverleger im Vergleich zur Arbeitnehmerseite teilweise überproportional berücksichtigt worden ist. In den Rundfunkrat von RB entsenden neben den Kammern des Handels und des Handwerks auch die Arbeitgeberverbände des Landes

132) Vgl. § 17 (1) Ziff. 9 - 11 NDR-StV.

133) Vgl. Jenke, unveröffentlichter Vortrag v. 18.9.1980, S. 7.

134) Vgl. hierzu Jank, Rundfunkanstalten, S. 30 f; so auch Jenke, unveröffentlichter Vortrag vom 18.9.1980, S. 7.

135) Vgl. Art. 6 (2) Ziff. 5, 13, 18 BR-G.

Bremen einen Vertreter 136).

Als Gruppierung der Berliner Unternehmerschaft sind die Zeitungs-, Zeitschriften- und Buchverleger anstelle eines anderen Arbeitgeberverbandes im Rundfunkrat des SFB nach der letzten Änderung der SFB-Satzung im Jahre 1974 137) neben der Berliner Industrie- und Handelskammer und der Handwerkskammer als entsendungsberechtigt anerkannt worden, sie stellen einen der drei Arbeitgebervertreter.

Beim SR wählt der Landtag seit 1972 neben den von der Industrie- und Handelskammer und von der Handwerkskammer empfohlenen Persönlichkeiten auch einen von den Arbeitgeberverbänden des Saarlandes benannten Kandidaten 138).

Diese mehrfache Berücksichtigung der Arbeitgeberseite beruht auf gesetzgeberischer Nachlässigkeit und ist im Hinblick auf die Parität der Wirtschaftspartner nicht angebracht. Wegen der besonderen Funktion der Industrie- und Handwerks- sowie Handelskammern erscheint die zusätzliche Aufnahme der Arbeitgeberverbände in den Kreis der entsendungs- und vorschlagsberechtigten Gruppen und Organisationen nicht folgerichtig. Es entspräche eher dem im Rundfunkrat zu findenden Interessenausgleich, an die Stelle der Kammern die Verbände treten zu lassen. Sind beide vertreten, so führt dies für den Bereich "Wirtschaft und Arbeit" zu einer Verlagerung des Einflusses zugunsten der Arbeitgeberseite im Rundfunkrat 139), zumindest dann, wenn man in den Kammern eine den Arbeitgeberverbänden gleichwertige Repräsentation der Arbeitgeberseite sieht 140). Die Anwesenheit der Kammervertreter im Rundfunkrat muß dann in Frage gestellt werden, wenn man die Arbeitgeberverbände in ihrer Eigenschaft als Tarifvertragspartei als die eigentlich repräsentative Gegengröße zu den Gewerkschaften anerkennt. In diesem Fall ist die zusätzliche Beteiligung der Kammern an der Zusammensetzung des Rundfunkrats überflüssig und nicht gerechtfertigt.

In jeder Hinsicht führt die gleichrangige Einstufung der Kammern und Arbeitgeberverbände als entsendungsberechtigte Organisationen für den Bereich "Wirtschaft und Arbeit" zu einer überproportionalen Beteiligung der Arbeitgeberseite bezüglich dieses Bereiches im Rund-

136) Vgl. § 5 (3) Ziff. 14-16.

137) GVBl Berlin 1974, S. 1637.

138) Siehe oben S. 130 der Arbeit; vgl. ARD-Jahrbuch 1980, S. 183.

139) BR: 4 AG-Vertreter ohne Bauernverband-, 2 AN-Vertreter; SFB: 3 AG-Vertreter zu 3 AN-Vertretern; beim SR liegt dagegen das Schwergewicht auf der Arbeitnehmerseite: siehe 4 AN-Vertreter ohne den Beamtenbund-, zu 3 AG-Vertretern ohne die Landwirtschaftskammer-; ebenso bei RB: 5 AN-Vertreter zu 3 AG-Vertreter; vgl. ARD-Jahrbuch 1980, S. 164, 340, 187, 182.

140) Siehe hierzu Jank, Rundfunkanstalten, S. 30; kritisch zu dieser quantitativ gleichartigen Repräsentanz von Arbeitgebern und Arbeitnehmerorganisationen Schmidt, Solidarität, S. 231.

funkrat und damit zu einer "Mehrfachrepräsentation" dieses Teilbereichs, was zur Folge hat, daß zwischen den für den Bereich "Wirtschaft und Arbeit" als relevant anerkannten Interessen kein Kräfteausgleich möglich ist, der aber wegen des Gebotes der Ausgewogenheit in der Zusammensetzung des Rundfunkrats Voraussetzung für den erforderlichen Interessenkompromiß 141) ist. Der auch hier gebotene Interessenausgleich, eines der Wesensmerkmale des Integrationsprinzips, läßt sich nur gewährleisten durch eine den Gewerkschaften quantitativ und qualitativ entsprechende Teilnahme der Arbeitgeberverbände als deren auch sonst im Arbeitsrecht anerkannten Partnern und Gegenspielern, etwa in dem Umfang, wie er im Fernsehrat des ZDF verwirklicht ist, in dem zwei Vertreter der Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeber und ein Vertreter des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks einer entsprechenden Anzahl von Gewerkschaftsvertretern gegenüberstehen 142). Eine solche Regelung vermeidet insbesondere eine Mehrfachrepräsentation dieses gesellschaftlichen Teilbereichs, die beim SR und beim RB auch auf Arbeitnehmerseite gegeben ist.

Neben den vom DGB, von der DAG und vom OGB empfohlenen und vom Landtag gewählten Kandidaten wurde auch der Arbeitskammer des Saarlandes ein Benennungsrecht für den SR-Rundfunkrat zugestanden, die nach ihrer Organisation und Funktion den Kammern auf der Arbeitgeberseite entspricht. Hier ist insoweit die Parität zugunsten der Arbeitnehmer verschoben, als die Arbeitnehmerinteressen im Rundfunkrat von mehreren Verbandsvertretern und einem einzigen Kammermitglied, die Arbeitgeberinteressen dagegen nur von einem Verbandsvertreter und mehreren Kammermitgliedern wahrgenommen werden.

Bei RB ist der Bereich "Wirtschaft und Arbeit" überproportional vertreten durch die Rundfunkratsmitglieder, die der organisierten Arbeitnehmerschaft zuzurechnen sind. Insgesamt 3 Vertretern der Arbeitgeberseite -entsandt jeweils von der Handwerks-, der Handelskammer und den Arbeitgeberverbänden- stehen gegenüber insgesamt 5 Repräsentanten der Arbeitnehmer: 2 Vertreter des DGB, 1 Vertreter der DAG und je 1 Vertreter der Arbeiter- und der Angestelltenkammer 143).

Während sich die Mehrfachvertretung von Rundfunkadressaten, die in

141) Eine derartige "Mehrfach-Repräsentation" läßt sich beim SR auch für den Journalistenverband belegen, dessen favorisierter Kandidat vom Landtag bis 1975 regelmäßig gewählt wurde. Dieser wurde zugleich auch vom Verband der freien Berufe vorgeschlagen, der ebenfalls durch die Wahl seines Kandidaten immer wieder als repräsentativ anerkannt wird, Mitteilung der Landtagsverwaltung.

142) Vgl. § 14 (1) g-q ZDF-StV.

143) § 5 (3) Ziff. 12-18 RB-G.

verschiedenen Interessengruppen organisiert sind, nicht vermeiden läßt, kann die Verzerrung des Interessenausgleichs im Bereich "Wirtschaft und Arbeit" dadurch beseitigt werden, daß den Gewerkschaftsvertretern Vertreter der Arbeitgeberverbände gegenübergestellt werden, wie dies allein folgerichtig bei der Besetzung des Fernsehrats des ZDF verwirklicht worden ist 144).

4. Die Unbestimmtheit der Auswahlkriterien und das Gebot pluralistischer Binnenorganisation, Würdigung der vom Gesetzgeber verfügbaren gesellschaftlichen Relevanz im Hinblick auf Art. 5 (1) GG

Wie bereits erwähnt 145), stellt die Entscheidung der Gesetzgeber darüber, welche Gruppenvertreter in die Rundfunkräte entsenden oder vorschlagen dürfen, eine politische Wertentscheidung dar, wofür ihnen ein weiter Ermessensspielraum eingeräumt ist 146). Ein Verstoß gegen das Grundgesetz, insbesondere gegen Art. 3 (3) liegt erst dann vor, wenn die äußeren Grenzen dieses Ermessens überschritten werden 147). Solange das Grundgesetz nicht normativ bestimmte Auswahlkriterien bereithält 148) und mehrere Gruppen für die Zulassung zum Rundfunkrat in Frage kommen, liegt es allein bei den Gesetzgebern, welche der gesellschaftlichen Kräfte sie im Rundfunkrat vertreten sehen wollen. Ein Ermessensspielraum besteht dann nicht mehr, wenn einer der anerkannten gesellschaftlichen Bereiche gar nicht oder im Verhältnis zu den übrigen gesellschaftlichen Bereichen überproportional berücksichtigt wird, was zum Verfassungsverstoß führen muß 149). Graduelle Unterschiede, die sowohl in der Auswahl der Gruppen und Institutionen als auch in ihrer quantitativen Gewichtung innerhalb des Rundfunkrats bestehen können, sind daher verfassungsrechtlich zulässig 150), solange nicht nur eine oder wenige Grup-

144) A.A.: Jank, Rundfunkanstalten, S. 31, der keine Bedenken gegen die Mitwirkung von Kammer- und Arbeitgeberverbandsvertretern im Rundfunkrat hat.

145) Siehe oben S. 142 f. der Arbeit.

146) So Fuhr, ZDF-StV, S. 116, unter Berufung auf BVerfGE 18, 124; vgl. auch Schmitt Glaeser, Der Staat, Bd. 13 (1974), 573 (581); Badura, Bindungen, S. 43 f; Bethge, Reorganisation, S. 22 f; Lücke, DVBl 1977, 977 (983).

147) Vgl. Fuhr, ZDF-StV, S. 116; Lenz, JZ 1963, 338 (349 R), kritisch hierzu Schmidt H., RuF 1979, 239 (242).

148) Stern-Bethge, Rundfunk, S. 65.

149) Ähnlich auch Lenz, JZ 1963, 338 (349 R); Lerche, Rundfunkorganisation, S. 72; Schmidt H., RuF 1979, 239 (246 f); vgl. insbesondere Lücke, DVBl 1977, 977 (983) mit Hinweis auf Ermessensreduzierung beim WDR wegen der dort herrschenden Parteidominanz.

150) Stern-Bethge, Rundfunk, S. 65; Evers, Der Staat, Bd. 3 (1964), S. 55; Schmitt Glaeser, Der Staat, Bd. 13 (1974), 573 (581); Kisker, DöV 1972, 520 (528 R); Bethge, GVRG-Gutachten, S. 130.

pierungen den Rundfunkrat und/oder den Verwaltungsrat einer Rundfunkanstalt beherrschen 151).

Auch die Mehrfachrepräsentation innerhalb eines Bereiches widerspricht daher solange nicht dem Verfassungsprinzip pluralistischer Binnenstruktur, wie sie sich in dem oben aufgezeigten Rahmen ereignet und nicht zum bestimmenden Einfluß eines einzigen gesellschaftlichen Machträgers im Rundfunkrat führt, was sich anhand der Regelungen beim BR, RB, SFB und SR nicht nachweisen läßt.

Auch für die Regelung des Auswahl- und Berufungsverfahrens bezüglich der Besetzung der Rundfunkräte enthält das Grundgesetz keine Hinweise, so daß hierbei den Gesetzgebern ebenfalls ein weiter Ermessensspielraum zu Gebote steht 152), entweder bestimmte, von ihnen normativ festgelegte Gruppen selbst Mitglieder oder andere Personen entsenden oder die Rundfunkratsmitglieder vom Parlament wählen zu lassen und dabei mögliche Relevanzverluste auszugleichen 153).

Der oben aufgezeigte Rechtszustand der Mehrfachvertretung einzelner Rundfunkadressaten, der sich folgerichtig aus dem Prinzip der Integration der verschiedenen gesellschaftlichen Kräfte in den Träger der Rundfunkanstaltung ergibt und sich bei auch verfassungskonformer Erfüllung des Pluralismusbefehles nicht vermeiden läßt, ist bereits aus diesem Grunde nicht verfassungswidrig. Auch die einschlägigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts enthalten keinen Hinweis dafür, daß eine solche Mehrfachvertretung als verfassungswidrig anzusehen ist.

Angesichts der knappen Ausführungen des BVerfG zur Zusammensetzung der Kollegialorgane ist davon auszugehen, daß die einschlägigen Urteile auch nur eine Orientierungshilfe für die Landesgesetzgeber enthalten, Annäherungswerte, nach denen die Rundfunkanstalten zu organisieren sind. Dabei wurde in Kauf genommen, daß unterschiedliche gesellschaftliche und regionale Entwicklungen sich auch unterschiedlich auf die konkrete Ausgestaltung der Anstaltsorganisation auswirken können 154).

Mit Ausnahme des WDR verfügen die westdeutschen Rundfunkanstalten über Rundfunkräte, deren Zusammensetzung dem Prinzip pluralistischer Struktur entspricht, wie dies vom Bundesverfassungsgericht mit Art. 5 (1) 2 GG für vereinbar erklärt worden ist.

151) Vgl. BVerfGE 12, 205 (261 f); 31, 314 (325 f); ähnlich auch BVerfG, DöV 1981, 625 (629).

152) Lerche, Rundfunkorganisation, S. 72 f.

153) Ähnlich auch Stern-Bethge, Rundfunk, S. 65.

154) Fritz, S. 94; Lerche, Rundfunkorganisation, S. 74.

Zwar bestehen zwischen den verschiedenen Rundfunkanstalten erhebliche Unterschiede in der Auswahl der zu beteiligenden Gruppen, Kräfte und Institutionen und im Verfahren zur Besetzung der Rundfunk-/Fernseh- und Verwaltungsräte ebenso im Ausmaß und der Intensität demokratischer Legitimation. Der in diesen Unterschieden zutage tretende Mangel eines allgemeinverbindlichen und -gültigen Konzepts zur Herstellung einer umfassenden, demokratischen Repräsentation der Gesellschaft in den Lenkungsorganen der Rundfunkanstalten muß aber hingenommen werden.

Da auf andere Weise die Allgemeinheit, die bedeutsamen gesellschaftlichen Kräfte nicht in die Rundfunkanstalten zu integrieren sind und sich eine institutionalisierte Vertretung der Gesellschaft auch kaum anders herstellen läßt als durch "organisierte Repräsentanz" 155), sind diese strukturellen Unzulänglichkeiten hinzunehmen, wenn nicht das ganze System des Integrationsrundfunks in Frage gestellt werden soll. In der Auslegung des Art. 5 (1) 2 GG durch das Bundesverfassungsgericht ist jedoch gerade das Prinzip der Integration der gesellschaftlichen Kräfte als eine der verfassungsrechtlich sanktionierten Möglichkeiten, das Rundfunkwesen zu organisieren, anerkannt und bekräftigt worden, so daß auch die Mängel der pluralistischen Binnenstruktur als strukturelle Hypothek zu erfragen sind 156).

Es kann daher lediglich um die Feststellung gehen, welche Qualität und Intensität an Verfassungsgemäßheit die gesetzlichen Regelungen und ihre Ausführung erreichen, ob sie in starkem oder geringerem Maße das Verfassungsgebot verwirklichen.

Zusammenfassend bleibt deshalb festzuhalten, daß von allen Rundfunkanstalten das Verfahren zur Bestimmung der gesellschaftlich relevanten Gruppierungen und zur Besetzung des Rundfunkrats und mittelbar des Verwaltungsrats, wie es das GVRs in § 16 (4) vorschreibt, im Prinzip am ehesten den Erfordernissen des Art. 5 (1) 2 GG gerecht wird.

Die vom saarländischen Landtag jedoch seit Jahren geübte Handhabung dieser Verfahrensvorschrift verdient nicht diese Bewertung, weil sie den Zustand herstellt, wie er von den einschlägigen Vorschriften der anderen Rundfunkgesetze vorgegeben ist. Auch der SR-Zustand weist die oben aufgezeigten Mängel an tatsächlicher Relevanz, demo-

155) Schmidt H., Mitbestimmung, S. 197, 199.

156) Lerche, Rundfunkorganisation, S. 72; Fritz, S. 92; Bethge, Reorganisation S. 22 f. Auf die tatsächliche Besetzung des SR-RR, die derjenigen der pluralistischen Rundfunkräte mit konkreten Auswahlkriterien entspricht, geht BVerfG, DöV 1981, 625 (629) nicht ein.

kratischer Legitimation und Mehrfachrepräsentation auf, was noch als verfassungskonform bezeichnet werden kann, jedoch nicht in dem Grad und mit der Intensität, wie dies auf die gesetzliche Regelung selbst zutrifft.

2. Kapitel: Gewährleistung eines staatsfreien Rundfunks, Vermeidung beherrschender Einflußnahme durch eine oder wenige gesellschaftliche Gruppen

Der Vergleich zwischen Verfassungsgebot und Verfassungswirklichkeit verlangt auch eine Untersuchung, ob die Rundfunkanstalten tatsächlich einem bestimmenden Einfluß von Vertretern des Staates, einer oder mehrerer gesellschaftlicher Gruppen entzogen sind, wie es das Pluralismusgebot verlangt. Hierbei ist zu unterscheiden zwischen verschiedenen Möglichkeiten der Einflußnahme:

- Einflußnahme aufgrund eines bestimmten zahlenmäßigen Anteils an der Gesamtheit der Rundfunkrats- und Verwaltungsratssitze 1)
- Einflußnahme durch die gesetzlich vorgeschriebene Einschaltung von Landesregierungen und Landesparlamenten in das Auswahl- und/oder Besetzungsverfahren
- Einflußnahme durch gleichzeitige Mitgliedschaft im Rundfunk und/oder Verwaltungsrat und in Staatsorganen oder anderen Organisationen, ohne als deren Vertreter in die Gremien selbst berufen zu sein.

1. Vermeidung beherrschender Einflußnahme durch staatliche Organe:

Für eine beherrschende Einflußnahme auf die Tätigkeit der Rundfunkanstalten durch Vertreter von Staatsorganen (Regierungen und Parlament) eröffnen sich verschiedene Möglichkeiten.

1.1 Möglichkeiten der Einflußnahme durch eine vom Gesetzgeber festgeschriebene Anzahl von Vertretern staatlicher Organe.

1.1.1 Bei Rundfunkanstalten mit pluralistischen Rundfunkräten i.e. und i.w.S.

Zur Zusammensetzung der Rundfunkräte wurde bereits ausgeführt 2), daß bei den Rundfunkanstalten mit pluralistischen Rundfunkräten i.e.S. und i.w.S. die quantitative Beteiligung der Vertreter des Staates -Regierungs- und Parlamentsvertreter 3)- sehr niedrig gehalten wurde. Allein aufgrund dieses Anteils an Gremiensitzen kann daher auf eine die Tätigkeit der Rundfunkanstalten beherrschende Einflußnahme durch diese Organmitglieder nicht geschlossen werden. Der besseren Veranschaulichung soll folgende Übersicht dienen, die sowohl den gesetzlich vorgeschriebenen wie den tatsächlich vorhandenen Anteil an Staatsvertretern im Rundfunkrat und Verwaltungsrat dieser Anstalten erfaßt.

1) Da das kleinere Gremium Verwaltungsrat bei einigen Anstalten auch mit den größeren Vollmachten ausgestattet und im übrigen mit wichtigen Kontrollfunktionen versehen ist, beschränken sich die Einflußmöglichkeiten nicht auf den Rundfunkrat.

2) Siehe oben S. 8 ff. der Arbeit.

3) So z.B. Starck, ZRP 1970, 218 (219); K.J. Schneider, S. 74; Wilkens, S. 123 f; Lerche, Rundfunkorganisation, S. 77.

Anteil der Staatsvertreter (Mitglieder von Regierungen und Parlamenten) in den Rundfunk- und Verwaltungsrat der Anstalten mit pluralistischem Rundfunkrat i.e.S. und i.w.S. (4). (Die gesetzlich vorgeschriebene Anzahl ist jeweils in die Klammer gesetzt).

RUNDUNKRAT	BR	HR	NDR	RB	SDR	SWF	SFB	ZDF	SR
Parlament	13 (11) 4 (3)	6 (5)	5	5 (5)	2 (2)	7 (7)	7 (0)	6 (0)	5 (3)
Senat		-	-	-	-	-	-	-	-
Regierung(en)	1 (1)	1 (1)	-	-	-	3 (3)	7 (0)	14 (14)	1 (1)
Insgesamt	18 (15)	7 (6)	5	5 (5)	2 (2)	10 (10)	7 (0)	20 (14)	6 (4)
Gesamtzahl der RR-mitgl.	51	19	30	37	33	49	24	66	26
Verhältnis der Gesamtzahlen	18:51	7:19	5:30	5:37	2:33	10:49	7:24	20:66	6:26
VERWALTUNGSRAT									
Parlament	2 (1)	2 (0)		1 (0)	2 (4)	-	2 (0)	-	-
Senat	2 (1)	-		-	-	-	-	-	-
Regierung(en)	-	-		1 (0)	-	3 (3)	-	4 (4)	1 (1)
Insgesamt	4 (2)	2 (0)		2 (0)	-	3 (3)	2 (0)	4	1
Gesamtzahl der VR-mitgl.	7	6		9	9	9 (+2 Be- ratende)	9	9	7
Verhältnis der Gesamtzahlen	4:7	2:9		2:9	2:9	3:9	2:9	4:9	1:7

4) ARD-Jahrbuch, 1980 S. 163 ff. und ZDF-Jahrbuch, 1980, S. 25 f.

Der bei den Rundfunkräten dieser Anstalten von den Gesetzgebern vorgegebene Anteil der Vertreter von Regierungen und Parlamenten 5) beträgt allenfalls ein Drittel der Gesamtzahl, das in der Praxis beim BR und HR nur geringfügig überschritten wird. Damit halten sich Gesetze und Praxis an die vom neuen Art. 111 a der Bayerischen Staatsverfassung festgeschriebene Höchstbegrenzung 6). Auch bei einigen Verwaltungsräten beträgt kraft Gesetzes der Anteil der Staatsvertreter höchstens ein Drittel der Gesamtzahl der Mitglieder. Infolge strenger Inkompatibilitätsregelungen sind auch tatsächlich in den Verwaltungsräten nicht mehr Angehörige staatlicher Organe vorhanden als vom Gesetzgeber zugelassen. Lediglich im VR des BR sind vier von sieben Mitgliedern Angehörige von Staatsorganen. Von der geringen Anzahl der den Staatsorganen zuzurechnenden Organmitgliedern dürfte schwerlich eine Gefahr der Beherrschung ausgehen, insbesondere dann nicht, wenn man berücksichtigt, daß diese "Staatsvertreter" schon wegen ihrer unterschiedlichen Parteizugehörigkeit keine homogene Gruppen bilden 7).

Beim SDR sollen die stärksten Fraktionen des Landtages berücksichtigt werden 8), so daß sich auch bei den Landtagsvertretern im Verwaltungsrat der Gegensatz zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktion fortsetzen dürfte. Dies gilt auch für den VR des BR. Im Ergebnis wird dies auch dazu führen, daß die von den Parlamentariern vertretenen staatlichen Interessen zueinander in Widerspruch stehen und sich ggfls. neutralisieren. Infolgedessen dürfte sich der Einfluß staatlicher Vertreter in diesem Organ sogar noch verringern, dies jedoch nur soweit, wie die übrigen Verwaltungsratsmitglieder sich nicht in das Kräftefeld einbeziehen lassen.

Auf die Zusammensetzung des ZDF-Verwaltungsrats trifft eine ähnliche Schlußfolgerung zu. Von den 4 Regierungsvertretern sind 3 von den Landesregierungen und 1 von der Bundesregierung berufen, so daß auch bei dieser Gruppe von Verwaltungsratsmitgliedern wegen ihrer föderalistischen Struktur kaum Homogenität als Voraussetzung beherrschender Einflußnahme erreicht werden kann 9). Selbst bei diesen, durch ihren verhältnismäßig hohen Anteil an Staatsvertretern besonders hervorgehobenen Verwaltungsräten, haben nach der von den Gesetzgebern festgelegten Sitzverteilung die Vertreter staatlicher

5) Beim BR noch 3 Vertreter des Bayerischen Senats, vgl. Art. 6 (3) Ziff. 3 BR-G.

6) Vgl. Art. 111 a der Bayerischen Verfassung, Bayr.GVBl 1973, 389.

7) Ähnlich auch Jarass, S. 280, Lerche, Rundfunkorganisation, S. 78.

8) § 7 (1) 2 SDR-S.

9) Vgl. zur gegenwärtigen Zusammensetzung dieser Gruppen, ZDF-Jahrbuch 1980, S. 29.

Organe keine beherrschende Stellung inne 10).

Nach der Analyse der quantitativ festgelegten Beteiligung von Legislative und Exekutive an den Rundfunk- und Verwaltungsräten der Rundfunkanstalten mit pluralistischem Rundfunkrat i.e. und i.w.S. ist von den Gesetzgebern das Postulat eines staatsfreien Rundfunks zumindest in der Besetzung der kollegialen Organe verwirklicht worden. Dies ist auch darauf zurückzuführen, daß bei den "pluralistisch" organisierten Rundfunkanstalten die Länderparlamente eine nur untergeordnete Funktion als Organe zur Delegation der Gremienmitglieder ausüben 11). Angehörige der Parlamente, Senate und Regierungen befinden sich jeweils in der Minderheit.

1.1.2 Bei Rundfunkanstalten mit staatlich-politischen Rundfunkräten:

Ein anderes Bild zeigt die vom Gesetzgeber vorgegebene und die tatsächliche Zusammensetzung der Rundfunkräte und Verwaltungsräte von WDR, DW und DLF sowie des Programmbeirats des WDR:

10) S. oben S. 12 der Arbeit.

11) Rass/Wittig, Kontroversen, S. 78.

Anteil der Staatsvertreter (Mitglieder von Regierungen und Parlamenten) in den Rundfunk-, Verwaltungs- und Programmbeiträgen der Anstalten mit staatlich-politischem Rundfunkrat (Die gesetzlich vorgeschriebene Zahl ist in die Klammer gesetzt) 12).

	RUNDUNKRAT			VERWALTUNGSRAT			PROGRAMMBEIRAT	
	WDR	DW	DLF	WDR	DW	DLF	WDR	
Landes-/Bundesparlament	2(4)	2	6	4	-	1	2	(0)
Bundesrat	-	1	4	-	-	-	entfällt	
Regierungen bzw. Landesregierung (en)	(0)	2	3	4	4	3	0	(1)
Insgesamt	2(4)	5	13	4	4	4	(1)	
9) Gesamtzahl der RR/VR u. PR-Mitglieder								
	21	11	22	7	7	7	20	
Verhältnis der Gesamtzahlen	2:21	5:11	13:22	4:7	4:7	4:7	2:20	

12) ARD-Jahrbuch 1980 S. 201 f, 206, 210.

DW:

Die Zusammensetzung der Rundfunk- und Verwaltungsräte von DW und DLF wird am stärksten von den staatlichen Organen Parlament und Regierung bestimmt, was sich auch aus dem Umstand erklärt, daß in den §§ 3 ff G-DW/DLF weder die Anzahl der Angehörigen dieser Staatsorgane begrenzt worden ist, noch Inkompatibilitätsregelungen getroffen worden sind.

Bei der DW wählen Bundestag und Bundesrat insgesamt 4, die Bundesregierung benennt 4 Mitglieder des Rundfunkrats 13), womit ungefähr drei Viertel der Rundfunkratssitze dem Zugriff des Staates ausgesetzt sind, was vom Gesetzgeber auch so gewollt war. Für den Rundfunkrat der DW gewählt und benannt sind derzeit jedoch insgesamt 5 Angehörige von Bundes- und Landesregierungen sowie des Bundestages. Es sind damit fast die Hälfte der Rundfunkratssitze mit staatlichen Vertretern besetzt.

Dem Verwaltungsrat der DW gehören Bundesminister, Staatsminister und Staatssekretäre, insgesamt 4 Mitglieder von Bundes- oder Landesregierungen an, so daß beim Verwaltungsrat der staatliche Bereich mehr als die Hälfte der Verwaltungssitze einnimmt. Damit ist sowohl von Gesetzes wegen als auch in der tatsächlichen Zusammensetzung beider Kontrollorgane der DW den staatlichen Vertretern ein beherrschender Einfluß möglich. Es müßte insofern ein Verstoß gegen das Pluralismusgebot und das Verfassungsprinzip der Staatsfreiheit des Rundfunks bejaht werden.

Eine solche Beurteilung ließe allerdings außer acht, daß es primär Aufgabe der DW ist, ein umfassendes Bild Deutschlands den Hörfunkempfängern im Ausland zu vermitteln, weshalb das Programm geradezu offiziellen Charakter erhält 14). Die Tätigkeit dieser Rundfunkanstalt unterliegt daher nicht der innerstaatlichen Kommunikationsfreiheit mit der Folge, daß hier ein zumindest mittelbar staatlich gelenktes Rundfunkunternehmen verfassungsrechtlich zulässig ist 15). Es ist daher zu vertreten, daß die Kontrollorgane mit Angehörigen der das Staatsvolk der Bundesrepublik Deutschland repräsentierenden Staatsorgane besetzt sind, damit auch durch deren Tätigkeit die Erfüllung des besonderen Programmauftrages gewährleistet werden kann 16).

13) § 3 (1) G-DW/DLF.

14) Siehe oben S. 118 der Arbeit.

15) Vgl. Wufka, S. 105; Mallmann, Fernsehstreit I, S. 260; ders. a.A.: JZ, 1963, 353.

16) Siehe oben S. 118; insofern ist die in der Presse wiederholt vorgebrachte Argumentation nicht schlüssig, auch die DW müsse in demselben Umfang der Kontrolle pluralistisch zusammengesetzter Organe unterliegen wie etwa der BR oder SDR, vgl. hierzu die FAZ v. 3.7.1975 "CDU-Anfrage zur Situation bei der Deutschen Welle."

DLF:

Auch beim DLF dominiert der staatliche Sektor im Rundfunkrat und im Verwaltungsrat. Da in § 7 (1) G-DW/DLF ebenfalls nur die Wahl und die Benennung durch Bundesregierung, Bundesrat und Bundestag ohne Höchstzahlbegrenzung und Inkompatibilität zwischen der Mitgliedschaft im Rundfunkrat und einem Staatsamt geregelt ist, besteht hier ebenfalls die Möglichkeit, ausschließlich Angehörige dieser drei Staatsorgane zu entsenden,

wovon die entsendungsberechtigten Institutionen tatsächlich auch Gebrauch gemacht haben. Sämtliche vom Bundestag gewählten Rundfunkratsmitglieder gehören diesem an, von den 6 vom Bundesrat zu wählenden Mitgliedern gehören 4 verschiedenen Landesregierungen als Staatssekretäre oder Staatsminister an, ebenso bekleiden von den 5 von der Bundesregierung zu benennenden 3 Rundfunkratsmitgliedern Ämter entweder als Minister oder als Ministerialdirektoren in der Bundesregierung. Es ergibt sich in der tatsächlichen Zusammensetzung des Rundfunkrates das Verhältnis von 13 Staatsvertretern zu 9 Angehörigen gesellschaftlicher Gruppen.

Den Verwaltungsrat des DLF bilden mehrheitlich Mitglieder von Bundes- oder Landesregierungen, des Bundestages oder eines Landesparlamentes, so daß sich dieses Organ überwiegend aus Angehörigen der Exekutiven oder Legislativen des Bundes und der Länder zusammensetzt. Auch wenn die Struktur des Rundfunk- und des Verwaltungsrats föderalistisch und außerdem vom Gegensatz zwischen Opposition und Regierungsfractionen bestimmt ist 17), ändert dies nichts daran, daß der gesellschaftliche Bereich bei der DW im Rundfunkrat und im Verwaltungsrat faktisch nur mit weniger als der Hälfte der Mitglieder berücksichtigt und damit gesetzlich und auch tatsächlich nicht beherrschend repräsentiert ist.

Wird die Programmtätigkeit des DLF wie die der DW ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Wahrnehmung ausländischer Angelegenheiten gesehen, was auf die Sendungen für das europäische Ausland und auch für die DDR zutrifft, denn die Beziehungen zu diesem Staat stellen sich zunehmend als quasi-auswärtige Angelegenheiten dar 18), so ließe sich im Hinblick auf die Bundeskompetenz der Art. 31, 73 Nr. 1 GG auch eine vom Prinzip der Staatsfreiheit abweichende Organisationsstruktur dieser Bundesrundfunkanstalt und damit die staats-

17) Dazu, daß dies letztlich unbeachtlich sein kann, Kewenig, S. 42 f.

18) BVerfGE 36, 1; Herrmann, Fernsehen, S. 272 f;

orientierte Zusammensetzung der Kontrollorgane verfassungsrechtlich rechtfertigen 19).

Selbst wenn die Kompetenz des Bundes, eine Rundfunkanstalt für Sendungen in den anderen Teil Deutschlands zu gründen, aus dem Wiedervereinigungsgebot der Präambel des GG und dem Erfordernis gesamtdeutscher Politik zu begründen wäre 20), änderte dies nichts daran, daß die gegenwärtig vorhandene Rundfunkanstalt DLF in ihrer Existenz, Binnenstruktur und Funktionsweise dem Direktionsbereich des Art. 5 (1) 2 GG unterliegt 21).

Dies folgt daraus, daß zum Adressatenkreis der für Gesamtdeutschland bestimmten Sendungen die Hörer in der DDR und in der BRD gehören und der DLF einer der Kommunikationsträger ist, die im innerstaatlichen Bereich wirksam sind.

Schon allein die Möglichkeit, die für die Empfänger in der DDR bestimmten Sendungen im Inland mithören zu können -der DLF kann auf Mittel- und Langwelle im gesamten Bundesgebiet, auf Ultrakurzwelle im Raum Bonn/Köln empfangen werden- verlangt, daß der DLF den Verfassungsprinzipien des Art. 5 (1) 2 GG unterliegt 22).

Selbst wenn der Programmauftrag der Darstellung der Bundesrepublik gegenüber dem Ausland und der DDR im Vordergrund stünde und die Rundfunktätigkeit für die Empfänger im Inland nur ein Nebeneffekt wäre, so würde dies dennoch nicht die Beurteilung rechtfertigen, die staatsorientierte Zusammensetzung der DLF-Organen sei verfassungskonform.

Es könnte nämlich auf diese Weise die unvermeidbare Nebenfolge des Mitempfangs in der Bundesrepublik zum Hauptzweck gewandelt werden, für das Inland bundeszentral gelenkte Sendungen zu veranstalten.

Mit der Begründung, ein auslandgerichteter Rundfunk brauche nicht notwendig pluralistisch organisiert zu sein, könnte für den Bereich des Inlandprogramms und -publikums das Gebot der Staatsfreiheit und der pluralistischen Binnenstruktur in verfassungswidriger Weise umgangen werden.

Da und solange für den DLF aus dem Dualismus seiner Programmkompetenzen für die BRD einerseits, für die DDR und das Ausland andererseits organisatorisch keine Konsequenzen gezogen worden sind, etwa durch die Aufteilung der Organe nach Zuständigkeiten, unterliegt

19) Herrmann, Fernsehen, S. 272 f; Ossenbühl, DLF, S. 13 f.

20) Lerche, DLF, S. 22.

21) Ossenbühl, DLF, S. 14.

22) Ossenbühl, DLF, S. 14; zu den organisatorischen Konsequenzen des Inlandempfangs von DLF-Sendungen nimmt Herrmann, Fernsehen, nicht Stellung, vgl. S. 272 f.

der DLF wegen seines Programmauftrages für ganz Deutschland der Anwendung von Art. 5 (1) 2 GG und somit auch dem Gebot einer pluralistischen Binnenstruktur seiner Kontrollorgane 23). Gegen dieses Gebot verstößt jedoch die gesetzlich vorgeschriebene und tatsächliche Zusammensetzung des Rundfunkrates und des Verwaltungsrates des DLF insoweit, als zu viele Staatsvertreter und zu wenig Vertreter gesellschaftlicher Gruppen Mitglieder dieser Gremien sind, was sich hier, anders als bei der DW, nicht rechtfertigen läßt 24).

WDR:

Der WDR-Gesetzgeber hat die Zahl der dem Landesparlament angehörenden "sachverständigen" Rundfunkratsmitglieder 25) auf 4 Mitglieder 26) begrenzt und damit seinen Willen unterstrichen, den staatlichen Bereich, hier das Parlament, mit knapp einem Fünftel der Gesamtzahl zu berücksichtigen, ein Anteil, der in etwa dem der staatlichen Vertreter in den Rundfunkräten der übrigen Anstalten entspricht und insofern verfassungskonform ist 27).

Die tatsächliche Zusammensetzung des WDR-Rundfunkrats 28) unterschreitet die Anforderungen des § 8 WDR-G: insgesamt gehören ihm nur² Parlamentarier an. Mithin nehmen in diesem Gremium weder Mitglieder des Landtags noch der Landesregierung noch des Bundestages so viele Sitze ein, daß von einer beherrschenden Einflußnahme staatlicher Organe durch den Rundfunkrat die Rede sein könnte. Mit einem Anteil von weniger als einem Zehntel ist der staatliche Sektor im Rundfunkrat des WDR geradezu unterrepräsentiert.

Der Verwaltungsrat des WDR weist dagegen die Mitgliedschaft von 3 ausschließlichen Landtagsabgeordneten und 1 Bundestagsmitglied auf. Ferner gehören ihm ein ehemaliger Ministerpräsident und ein ehemaliger Landesminister an, beide jedoch ohne Parlamentsmandat. Von insgesamt 7 Verwaltungsratsmitglieder ist nur eine Person nicht Angehöriger bzw. ehemaliges Mitglied der Exekutive oder Legislative

23) Ossenbühl, DLF, S. 14.

24) Vgl. im Ergebnis die Auffassung von Jarass zu dem von ihm zitierten Beispielfall, S. 95 f, Anm. 8 sowie S. 281: eine derartige Besetzung ist unzulässig, wofür die "gleichzeitige Betätigung der Rundfunkratsmitglieder in Regierung, Regierungsfractionen oder Parteispitze dafür ursächlich ist."

25) Zum sogenannten Sachverständigenprinzip des WDR siehe oben S. 108f. der Arbeit.

26) § 8 (2) 3 NDR-StV; § 8 (3) WDR-G.

27) Kewenig, S. 43 f.

28) Vgl. ARD-Jahrbuch 1980, S. 203.

des Landes Nordrhein-Westfalen 29). Es bedarf angesichts dieser Sachlage keiner weiteren Erörterungen, daß die faktische Zusammensetzung des Verwaltungsrats des WDR 1980 wie in den Amtsperioden vorher nicht als verfassungskonform bezeichnet werden kann 30), weil sie den Vertretern von Regierung und Parlament eine Schlüsselstellung in der Aufsicht über den WDR ermöglicht. Die Verwaltungsratsmitglieder üben die entscheidenden Kontroll-, Aufsichts- und Lenkungenfunktionen hinsichtlich der technischen und wirtschaftlichen Geschäftsführung sowie in atypischer Weise hinsichtlich der Programmgestaltung aus 31). Welche Eingriffsmöglichkeiten sich aus dieser Konstellation hinsichtlich der Programmgestaltung ergeben können, läßt sich an einzelnen Vorgängen beim WDR nachweisen 32), von denen hier nur ein Beispiel erwähnt werden soll.

So erreichte es Ministerpräsident Kühn im Frühjahr 1972, daß ein Teilnehmer an einer Diskussionssendung zum Thema "Radikale im öffentlichen Dienst - Sollen Kommunisten unsere Kinder erziehen?", dem wegen seiner DKP-Zugehörigkeit die Verbeamtung verweigert worden war, wieder eingeladen und auch ein mit diesem gedrehtes Interview nicht in die Sendung eingespielt wurde. Dem zuständigen Redakteur und Diskussionsleiter wurde daraufhin untersagt, in der Diskussion über die Gründe zu berichten, die einen Betroffenen hinderten, an der Diskussion teilnehmen zu dürfen.

Da das WDR-G keine Inkompatibilitätsregelung hinsichtlich gleichzeitiger Mitgliedschaft im Verwaltungsrat und in Staatsorganen enthält, bleibt es dem Rundfunkrat unbenommen, Träger staatlicher Funktionen in den Verwaltungsrat zu wählen und damit die für den

-
- 29) Zur Zusammensetzung 1970, vgl. Ipsen, Mitbestimmung, S. 44; Starck, ZRP 1970, 219 R; eingehend auch Hoffmann, S. 105-107; 1975 gehörte nur ein einziges VR-Mitglied nicht der Exekutive oder der Legislative an, vgl. Kewenig, S. 118, der den VR dieser Periode als das "Küchenkabinett" der Düsseldorfer Landesregierung bezeichnet.
- 30) Weniger eindeutig Ipsen, Mitbestimmung, S. 44; entschieden die Verfassungswidrigkeit bejahend jedoch Starck, ZRP 1970, S. 220 L; ders. Gutachten, S. 26.
- 31) Vgl. oben S. 5 zur Aufgabe des WDR-Verwaltungsrats; ferner zur Machtfülle des Verwaltungsrates Hoffmann, S. 107-110; Fritz, S. 97.
- 32) Vgl. Hoffmann, S. 112, die Vorgänge um die Diskussionssendung "Radikale im öffentlichen Dienst - Sollen Kommunisten unsere Kinder erziehen?" und die Schilderung der Intervention von Ministerpräsident Kühn, S. 114, ferner die geschilderte Rücksichtnahme in der Programmgestaltung auf den damaligen Innenminister Willi Weyer als es darum ging, einen kritischen Film über den Ausländererlaß des Innenministeriums zu drehen, Hoffmann, S. 114.

WDR relevanten Entscheidungskompetenzen in den staatlichen Machtbereich zu verlagern. Dies hat zur Folge, daß gesetzlich vorgeschriebene Aufgaben wie die von der Landesregierung nach § 24 WDR-G wahrzunehmende Aufsicht über den WDR in der Vergangenheit zu einem "Insichgeschäft" der durch den Ministerpräsidenten geführten und vertretenden Landesregierung führen mußte und damit nicht den gesetzlichen Anforderungen einer an objektiven Maßstäben orientierten Aufsicht gerecht werden kann 33).

Welche Auswirkungen auf die Programmtätigkeit der Anstalt sich aus dieser Zusammensetzung des Verwaltungsrats ergeben, zeigen die von Hoffmann im einzelnen aufgeführten Beispiele 34), anhand derer sich nachweisen läßt, daß das Massenmedium Rundfunk als Faktor öffentlicher Meinungsbildung in seiner Tätigkeit beeinträchtigt ist, weil eine freie ungehinderte Berichterstattung und die von Art. 5 (1) GG vorausgesetzte Möglichkeit zur Kritik an den Repräsentanten des Staates, die zum Inhalt freier Meinungsäußerung gehört 35), nicht mehr uneingeschränkt durchzuführen ist 36).

Im Hinblick darauf, daß der WDR-VR mit einer Ausnahme ausschließlich mit gegenwärtigen oder ehemaligen staatlichen Funktionsträgern besetzt ist, sind einer verfassungswidrigen Beherrschung des VR und damit der Anstaltstätigkeit durch staatliche Repräsentanten keine Grenzen gesetzt.

Die Zusammensetzung des WDR-VR entspricht deshalb nicht den Organisationsgrundsätzen des Art. 5 (1) GG, soweit hier das Prinzip der Staatsfreiheit angesprochen ist 38).

33) Darauf weist auch Starck, Gutachten, S. 31, und in ZRP 1970/219 R hin. Eindeutig auch Hoffmann, S. 110, der das Argument, die Rechtsaufsicht könne von dem Ministerpräsidenten auf den Kultusminister delegiert werden, damit entkräftet, daß der Ministerpräsident auch dann noch Weisungen zur Ausübung des Aufsichtsrechts erteilen kann.

34) Vgl. Hoffmann, S. 110 ff.

35) Starck, ZRP 1970,219 L; ders. Rundfunkfreiheit, S. 17 f.

36) Ähnlich schon Magnus, NWDR II, S. 30; Schmidthüs, Becker/Siegel, S. 67 f; grundsätzlich gegen eine Berufung durch das Parlament und auch die Beteiligung von Regierungsmitgliedern, K.J. Schneider, S. 75 f.

37) In diesem Sinn auch Kewenig, S. 119 mit Anm. 20; Starck, Rundfunkfreiheit, S. 24 ff.

38) Vgl. § 6 (2) RB-G.

1.2 Möglichkeiten der Einflußnahme durch die gesetzlich vorgeschriebene Einschaltung von Landesregierungen und -parlamenten in das Verfahren zur Auswahl oder Besetzung der Rundfunk-/Fernsehräte und der Verwaltungsräte.

1.2.1 Verfahren bei Rundfunkanstalten mit pluralistischen Rundfunkräten i.e. und i.w.S.: NDR, RB, SFB, ZDF, SR.

Bei den Rundfunkanstalten NDR und RB sind staatliche Organe der beteiligten Länder insofern in das Auswahl- oder Besetzungsverfahren eingeschaltet, als für RB ein Ausschuß der Bürgerschaft, die Deputation für Kunst und Wissenschaft, 5 RR-Mitglieder wählt und für den NDR die Landesparlamente von Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Hamburg insgesamt 9 gesellschaftlich bedeutsame Gruppen zur Entsendung von Rundfunkratsmitgliedern ermächtigen.

Eine Beherrschung der Rundfunkräte durch diese staatlichen Institutionen von RB und NDR ist aus mehreren Gründen ausgeschlossen.

Bei RB muß die Deputation die 5 Mitglieder mit dreiviertel Mehrheit wählen und ist außerdem gehalten, Einzelpersonen oder Vertreter schwer organisierbarer oder im RB-Rundfunkrat nicht vertretener Rundfunkteilnehmerkreise zu wählen 38).

Dieser Gesetzesauftrag wurde auch bei der Zusammensetzung des ersten Rundfunkrats nach dem RB-G 1979 erfüllt 39).

Im übrigen läßt sich auch schon von der geringen Anzahl der durch die Deputation gewählten Mitglieder eine quasi-staatliche Beherrschung ausschließen.

Ähnliches gilt für die neun von den Landesparlamenten auszuwählenden Gruppen beim NDR, die weniger als ein Drittel der Rundfunkratsmitglieder stellen, und die von den gesetzgebenden Körperschaften entsprechend den Grundsätzen der Verhältniswahl nach dem Höchstzahlverfahren d'Hondt zu bestimmen sind 40).

Bei diesem Verfahren läßt sich keine Beherrschung des NDR-Rundfunkrats durch die Parlamente der beteiligten Bundesländer verwirklichen. Nach der Änderung der SFB-Satzung durch das Gesetz vom 19. Juli 1974 41) besteht der Rundfunkrat aus 24, der Verwaltungsrat aus 9 Mitgliedern 42).

Eine Möglichkeit zur Einflußnahme durch das Parlament ergibt sich aus der Einschaltung der Fraktionen in das Wahlverfahren, wonach sie acht "Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens" vorzuschlagen haben.

38) Vgl. § 6 (2) RB-G.

39) Vgl. ARD-Jahrbuch 1980, S. 179.

40) § 17 (3) S. 2 NDR-StV.

41) GVBl Berlin 1974, S. 16, 37 ff.

42) Vorher 21 RR-Mitgl. und 7 VR-Mitgl.; vgl. zur Zusammensetzung des RR oben S. 98 der Arbeit.

Die Benennungspflicht der wahlberechtigten Gruppen gegenüber dem zuständigen Senatsmitglied und das Bestätigungsrecht des Senats sind beibehalten 43). Die Wahl der Gruppenvertreter muß von den nach Gesetz oder Satzung hierfür zuständigen Organen in einem ordnungsgemäßen Verfahren vorgenommen werden 44). Der Senat darf die Bestätigung dann versagen 45), wenn das gewählte Rundfunkratsmitglied nicht das passive Wahlrecht besitzt und nicht die Gewähr für eine demokratische Haltung bietet, die in demokratischer Gesinnung, in der Treue zum Grundgesetz und zur Berliner Verfassung, in kulturellem Verantwortungsbewußtsein und im Willen zur Sachlichkeit zum Ausdruck gebracht werden soll 46), ferner, wenn die verbandsinterne Wahl nicht ordnungsgemäß zustande gekommen ist 47).

Die Auswahl der Rundfunkratsmitglieder und damit indirekt auch der Mitglieder der VR bleibt uneingeschränkt den entsendungsberechtigten Gruppen und Organisationen vorbehalten. Diese werden keine Kandidaten auswählen, deren Amtsführung nicht demokratiebezogenen Grundsätzen gerecht zu werden verspricht und dürften auch die übrigen Versagungsgründe bei der Entsendung beachten. Der Senat von Berlin hat deshalb kaum eine praktische Möglichkeit, auf die Besetzung des Rundfunkrats bezüglich der nicht vom Abgeordnetenhaus auszuwählenden Mitglieder einzuwirken.

Er übt in diesem Verfahren nur eine Kontrollfunktion aus, die es ihm nicht erlaubt, anstelle der Gruppenkandidaten die Zusammensetzung des Rundfunkrats nach eigenem Gutdünken und Ermessen vorzunehmen. Ein bestimmender staatlicher Einfluß und damit ein Verstoß gegen das Gebot der Staatsfreiheit ist in der Berliner Regelung deshalb nicht zu erkennen, auch dann nicht, wenn wegen des Fehlens einer Inkompatibilitätsregelung die vom Abgeordnetenhaus zu wählenden 8 "Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens" Angehörige der Fraktionen sein dürfen, was 1980 auf 7 Rundfunkratsmitglieder zutraf 48).

Ein Drittel der Rundfunkratsmitglieder wird somit vom Parlament benannt und kann sich auch aus Parlamentsangehörigen zusammensetzen, ein Anteil, der die noch zulässige Grenze staatlicher Beteiligung nicht überschreitet 49).

43) § 6 (4) 3, (5) 1 SFB-S.

44) § 6 (4) 2 SFB-S.

45) § 6 (5) 3 SFB-S 1974.

46) § 6 (4) 1 i.V.m. § 3 SFB-S 1974.

47) § 6 (5) 3 SFB-S.

48) Vgl. ARD-Jahrbuch 1980, S. 187.

49) S. oben S. 98 ; ähnlich auch Lerche, Rundfunkorganisation, S. 78.

Zwar ist die Gefahr einer Einflußnahme durch ^{die} Staatliche Exekutive und Legislative des Landes Berlin auf die Zusammensetzung der Rundfunkräte nicht zu übersehen, sie hält sich aber angesichts der Beschränkung des Prüfungsrechts beim SFB 50) in dem vom Prinzip der Staatsfreiheit und vom Verbot mittelbarer staatlicher Lenkung begrenzten Rahmen.

Auch für die vom saarländischen Landtag vorgenommene Zusammensetzung des SR-Rundfunkrats läßt sich kein Verfassungsverstoß feststellen, obwohl 2 der insgesamt 22 den gesellschaftlichen Gruppen zuzurechnenden Mitglieder zugleich Parlamentarier sind 51).

Solange die faktische Zusammensetzung des SR-Rundfunkrats so wenig Parlamentsangehörige als Gruppenvertreter aufweist, wirkt sich das Fehlen einer entsprechenden Inkompatibilitätsvorschrift nicht als Verfassungsverstoß aus 52).

Dieselbe Bewertung trifft auch auf das vom SR-Gesetzgeber gewählte Besetzungsverfahren zu. Auch wenn die großen Gemeinschaften des öffentlichen Lebens mit ihren Vorschlägen vom Landtag nur noch zu hören sind 53), berücksichtigt der kulturpolitische Ausschuß im tatsächlich geübten Verfahren die Gruppenvorschläge in der Weise, daß er die benannten Kandidaten der ausgewählten Gemeinschaften dem Landtag zur Entsendung in den Rundfunkrat vorschlägt. Damit unterwirft sich der Landtag einer Art Selbstbindung und Beschränkung seiner Auswahlfreiheit, so daß er eigentlich nicht als Kurationsorgan, sondern als demokratisches Kontrollorgan tätig wird, das den Rundfunkratsmitgliedern die für ihre Repräsentationsaufgabe benötigte Legitimation verleiht 54).

Solange dieses Besetzungsverfahren nicht dazu führt, daß der Rundfunkrat des SR überwiegend oder ausschließlich mit Parlamentariern besetzt ist, kann Auswahl durch das Parlament nicht als verfassungswidrige Beherrschung bewertet werden 55).

50) Schmid-Ospach, epd, Kirche und Rundfunk, 27/1972, S. 2, hält diese Regelung dennoch für vorbildlich.

51) ARD-Jahrbuch 1980, S. 183.

52) Kritisch hierzu Jank, Rundfunkanstalten, S. 38, Anm. 100; Thürk, DöV 1966, 813 (814); wenig überzeugend dagegen die amtliche Begründung, wonach durch den Wegfall der Sperrklausel der Spielraum für die Wahl der Gruppenvertreter erweitert werden sollte, vgl. Landtagsprotokolle IV, S. 1964.

53) § 16 (4) GVRSt.

54) Siehe oben S. 104 f. f. Arbeit.

55) Vgl. auch Kewenig, S. 58; ähnlich auch Starck, Rundfunkfreiheit, S. 17; vgl. auch OVG Lüneburg 1978, S. 28.

In Weiterführung der SFB- und SR-Lösung steht beim ZDF den als gesellschaftlich relevant ausgewählten Kräften mit Ausnahme der religiösen Vereinigungen nicht das Recht zu, ihre Vertreter unmittelbar in den Fernsehrat zu entsenden. Über die Entsendung von insgesamt 35 der 66 Mitglieder entscheidet die Ministerpräsidentenkonferenz der Bundesländer 56), somit eine Art staatliche Exekutive, die allerdings föderalistisch gegliedert ist. Hinzu kommen 11 Vertreter der Bundesländer, die von den Landesregierungen direkt entsandt werden und 3 Vertreter des Bundes, von der Bundesregierung entsandt, so daß die Exekutive der Länder und des Bundes insgesamt 49 von 66, ungefähr drei Viertel der Gesamtmitgliederzahl des Fernsehrats bestimmt 57). Der Verwaltungsrat des ZDF, der mehrheitlich vom Fernsehrat gewählt wird 58), ist in seiner Zusammensetzung folgerichtig überwiegend mit Vertretern des staatlich-politischen Bereichs besetzt 59). Mithin sind die Einflußmöglichkeiten der Exekutive auf das ZDF im Vergleich zu den anderen Anstalten mit pluralistischen Rundfunkräten am größten 60).

Ebensowenig wie der Westberliner Senat hat auch die Konferenz der Ministerpräsidenten der Länder die Funktion eines Kurationsorgans. Das von ihr praktizierte Auswahlverfahren hinsichtlich der 21 Gruppenmitglieder entspricht im wesentlichen dem des saarländischen Landtags; die Konferenz berücksichtigt i.d.R. die Reihenfolge der von den Gruppen vorgeschlagenen Kandidaten und kollidiert deshalb auch nicht mit Art. 5 (1) 2 GG.

Einer verfassungswidrigen Beherrschung der Organe des ZDF sind außerdem dadurch Grenzen gesetzt, daß die "Exekutive" föderalistisch gebrochen ist, weil die elf an der Bildung des ZDF-F Fernsehrats beteiligten Landesregierungen, die unterschiedlich politisch ausgerichtet sind, keinen einheitlich beherrschenden Staatswillen hervorbringen 61).

56) § 14 (1) g-q ZDF-StV;

§ 14 (1) q-r und (2) ZDF-StV; näheres siehe oben S. 103 der Arbeit.

57) Bedenken gegen die Ausweitung des Einflusses der Exekutive im Vergleich zu den früher gegründeten Anstalten bei Jank, Rundfunkanstalten, S. 29, S. 42.

58) 5 vom Fernsehrat gewählte Mitglieder, 3 Vertreter der Länder, 1 Vertreter des Bundes, § 17 (1) ZDF-StV.

59) Vgl. ZDF-Jahrbuch 1980, S. 29.

60) Vgl. auch Jank, Rundfunkanstalten, S. 39, der darauf hinweist, daß die im ZDF-StV getroffene Regelung auf einem Kompromiß zwischen dem Typ des pluralistischen Rundfunkrats und dem des staatlich-politischen Rundfunkrats beruht.

61) Vgl. z.B. Fuhr, ZDF-StV, S. 118; Lerche, Rundfunkorganisation, S. 77 f.

Solange die Ministerpräsidenten-Konferenz die Gruppenrepräsentanz im Fernsehrat herstellt und nicht oder überwiegend ausschließlich als gesellschaftliche Vertreter Regierungs- oder Parlamentsangehörige entsendet, ist das vom ZDF-StV festgelegte Auswahlverfahren als verfassungskonform zu beurteilen.

1.2.2 Verfahren bei einer Rundfunkanstalt mit staatlich-politischem

Rundfunkrat: WDR

Im Gegensatz zu den Rundfunkanstalten mit pluralistischen Rundfunkräten ist beim WDR das für die Besetzung des Rundfunkrats zuständige Länderparlament von Gesetzes wegen nicht gehalten, gesellschaftliche Gruppen zur Abgabe von Vorschlägen aufzufordern und gegebenenfalls von diesen benannte Kandidaten zu entsenden 62). Einzige gesetzliche Auswahlkriterien für die Rundfunkratsmitglieder sind langjährige Erfahrung oder besondere Kenntnisse auf den Gebieten des Rundfunks, nicht verlangt ist die Zugehörigkeit zu Gruppierungen oder Verbänden. Diese Regelung des WDR-G ist somit im Hinblick auf eine von Art. 5 (1) 2 GG geforderte Berücksichtigung des gesellschaftlichen Bereichs völlig offen und zwingt das Landesparlament als Kurationsorgan nicht, für eine gesellschaftliche Repräsentanz im Rundfunkrat zu sorgen. Zwar bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine Einschaltung des Parlaments in das Verfahren zur Besetzung der Kollegialorgane, diese Lösung erscheint jedoch dann nicht verfassungskonform, wenn sie keine pluralistisch strukturierte Zusammensetzung der Kollegialorgane gewährleistet 63).

Wird das WDR-Verfahren zur Besetzung des Rundfunkrats an dem Gebot der formellen Rundfunkfreiheit gemessen, so muß festgestellt werden, daß § 8 WDR-G keine Vorkehrungen enthält, die eine Öffnung dieses Organs für die gesellschaftlich relevanten Gruppen und Kräfte ermöglichen.

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts hat der Gesetzgeber jedoch durch entsprechende Vorschriften sicherzustellen, daß dem Erfordernis gesellschaftlicher Beteiligung an den Lenkungsorganen der Rundfunkanstalten Rechnung getragen wird 64).

Zwar hat der WDR-G gesellschaftliche Mitwirkung im Programmbeirat des WDR verwirklicht, der eine breit gefächerte pluralistische Zusammensetzung aufweist, doch ist dieses Organ nicht mit wesentli-

62) Vgl. § 8 (4) WDR-G.

63) Bethge, Reorganisation, S. 52; vgl. hierzu besonders BVerfG, DöV 1981, 625 (627, 629).

64) Vgl. BVerfGE 12, 205 (261 f.); deutlich auch BVerfG, DöV 1981, 625 (626 f.).

chen Leitungsfunktionen beauftragt.

Das WDR-G ermöglicht zwar eine pluralistische Zusammensetzung von Rundfunk- und Verwaltungsrat, weil es nach seinem Wortlaut in § 8 einer verfassungskonformen Auslegung durch das Kurationsorgan Parlament zugänglich ist 65). Während seines 25-jährigen Bestehens erfolgte jedoch die Zusammensetzung von Rundfunk- und Verwaltungsrat nicht nach Kriterien gesellschaftlicher Relevanz, sondern nach der Stärke der im Landtag vertretenen Fraktionen, was zu einer einseitig parteipolitischen Gliederung dieser Organe geführt hat 66). Unabhängig davon, daß der Anteil der Parlamentarier auf vier Mitglieder beschränkt ist, erlaubt die WDR-Regelung dem Parlament, die restlichen Rundfunkratssitze nach eigenem, dem Mehrheitswillen zu besetzen, wobei es keiner gesetzlichen Bindung an Grundsätze pluralistischer Repräsentation unterliegt. Der Beherrschung des Rundfunkrats und mittelbar auch des Verwaltungsrats durch das Staatsorgan Parlament sind deshalb keine Grenzen gesetzt, obwohl Vorkehrungen dagegen von Art. 5 (1) 2 GG gefordert sind 67).

Andererseits läßt diese Vorschrift eine pluralistische Zusammensetzung zu, so daß bei entsprechender Berücksichtigung durch das zur Organkreation berufene Landesparlament die bedeutendsten gesellschaftlichen Kräfte "faktisch" in angemessenem Verhältnis an der Auswahl der Rundfunkratsmitglieder beteiligt werden könnten 68). Solange eine derartige verfassungskonforme Interpretation von § 8 WDR-G möglich ist, auch wenn diese ausweislich der tatsächlichen Zusammensetzung des Rundfunkrats vom Landesparlament noch nicht vorgenommen wurde 69), kann in diesem Punkt dem WDR-G nicht eindeutig Verfassungswidrigkeit vorgeworfen werden, obwohl eine gesetzliche Regelung mit entsprechendem Auswahlvorbehalt dem Verfassungsgebot pluralistischer Binnenorganisation eher gerecht würde.

Da das vom WDR-Gesetzgeber gewählte Verfahren zur Besetzung des Rundfunkrats die Möglichkeit bietet, die bedeutenden gesellschaftlichen Kräfte in angemessenem Verhältnis faktisch zu berücksichtigen, läßt sich die in Frage kommende Bestimmung als noch verfassungsgemäß bezeichnen 70).

65) Vgl. Kewenig, S. 117; ders. in Bezug auf § 8 (2) des früheren NDR-StV, S. 59 f; OVG Lüneburg 1978, S. 28 f.

66) Vgl. die Übersichten über die Zusammensetzung d. WDR-VR und -RR bei Kewenig S. 114 f, in Anm. 8-10.

67) Vgl. BVerfGE 12, 205 (261 ff); BVerfG DöV 1981, 625 (626 f.).

68) Vgl. BVerfGE 12, 205 (261); abwägend BVerfG DöV 1981, 625 (626). ähnlich Lenz JZ 1963, 347, der eine Verpflichtung der auswahlberechtigten Stellen bejaht, eine pluralistische Gliederung herzustellen.

69) Die gegenwärtige Zusammensetzung läßt auch keinen Schluß auf eine pluralistische Zusammensetzung zu, vgl. ARD-Jahrbuch 1980, S.201.

70) Vgl. Kewenig, S. 117; ähnlich OVG Lüneburg 1978, S. 28; ablehnend Jank, S. 34.

1.3 Zusammenfassendes Ergebnis:

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, daß unter dem Gesichtspunkt einer beherrschenden Einflußnahme auf den Rundfunk durch Vertreter des Staates die Rundfunk- und Verwaltungsräte der Rundfunkanstalten mit pluralistischem Rundfunkrat i.e.S. und i.w.S. weder von Gesetzes wegen noch tatsächlich verfassungswidrig zusammengesetzt sind, weil die Träger von Funktionen staatlicher Organe jeweils in der Minderheit sind 71).

Bei der DW ist die tatsächliche und vom Gesetzgeber gewollte Zusammensetzung der Kollegialorgane verfassungsrechtlich nicht relevant, weil wegen der Auslandsgerichtetheit der Programme, die eine nationale Darstellung der Bundesrepublik Deutschland bzw. Deutschlands zum Inhalt haben sollen, eine pluralistische Binnenstruktur nicht zu fordern ist.

Die vorrangige Berücksichtigung der staatlichen Repräsentationsorgane Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat und überproportionale Beteiligung ihrer Mitglieder läßt sich mit diesem besonderen, verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Programmauftrag der Anstalt vereinbaren.

Dagegen sind Rundfunk- und Verwaltungsrat des DLF verfassungswidrig zusammengesetzt, denn für diese Anstalt entfaltet das Pluralismusbefehl wegen des Fehlens einer Kompetenzverteilung auf verschiedene Organe für das DDR- und BRD-Programm seine volle Wirkung.

Die beim WDR vom Gesetzgeber vorgesehene Nominierung der Rundfunkräte durch das Landesparlament und mittelbar auch des Verwaltungsrats ist mit der in eine Sollvorschrift gekleideten Begrenzung der Anzahl von Parlamentsmitgliedern im Rundfunk- und im Verwaltungsrat an sich noch verfassungsgemäß, weil dieser Anteil allein eine staatliche Beherrschung nicht ermöglicht und im übrigen eine pluralistische Zusammensetzung nicht ausgeschlossen ist. Jedoch verstößt die tatsächliche Zusammensetzung des WDR-Verwaltungsrats gegen das auch in den Organen und nicht nur im Programm der Rundfunkanstalten zu verwirklichende Verfassungsgebot der Staatsfreiheit des Rundfunks 72).

71) Dies übersehen Merkel, Pressereform, S. 192 ff; Starck, Rundfunkfreiheit, S. 43; ders. Gutachten, S. 30, ebenso Meyn, Massenmedien, S. 104 f., die unzulässigerweise die Zahl der Regierungs-, Parlamentsmitglieder und der Ministerialbeamten addieren und bei einem Vergleich zwischen deren Gesamtzahl und der Gesamtzahl der Rundfunkrats- und Verwaltungsratsmitglieder zu dem Ergebnis kommen müssen, daß die Rundfunkanstalten vom Staat beherrscht werden, ohne zu berücksichtigen, daß sich die einzelnen Organmitglieder schon wegen ihrer unterschiedlichen Parteiherkunft nicht zu einer Einheit zusammenfassen lassen.

72) So auch Hoffmann, S. 147; im Ergebnis auch Schlie in Hörfunk, Fernsehen, Demokratie, S. 60 f.; Bethge, Reorganisation, S. 52 kritisch zum unverhältnismäßig hohen Anteil staatlicher Amtsträger der Legislative u. Exekutive bei DLF, DW, NDR (alt) und WDR, Rudolf, ZRP 1977, 213 (216).

Da die Zusammensetzung des Rundfunkrats des WDR keine Anhaltspunkte für die faktische Beteiligung gesellschaftlicher Kräfte gibt, ist die vom Landtag geübte Praxis als verfassungswidrig zu beanstanden.

2. Vermeidung beherrschender Einflußnahme durch eine gesellschaftliche Gruppe: die politischen Parteien

Das Verfassungsprinzip eines staatsfreien, pluralistisch organisierten Rundfunks verlangt weiter, daß auch nicht eine oder mehrere gesellschaftliche Gruppen einen beherrschenden Einfluß auf die Anstaltstätigkeit ausüben dürfen 73). Eine solche Einflußnahme wäre dann zu bejahen, wenn z.B. die politischen Parteien oder andere gesellschaftliche Organisationen im Verhältnis zu den übrigen im Rundfunkrat oder Verwaltungsrat vertretenen Vereinigungen die Mehrheit der Sitze innehätten oder aufgrund ihres besonderen Gewichtes die Tätigkeit der Aufsichtsorgane lenken könnten.

Eine beherrschende Einflußnahme durch die politischen Parteien auf die Aufsichtsorgane der westdeutschen Rundfunkanstalten kann ermöglicht werden durch einen überproportionalen Anteil der von den Parteien entsandten Vertreter, verstärkt durch den Anteil der Staatsvertreter in den Organen oder dadurch, daß die Mehrzahl der von den gesellschaftlichen Gruppen gestellten Rundfunk-/Fernseh- und Verwaltungsratsmitglieder politischen Parteien angehört und vorrangig Partei- und nicht Gruppeninteressen verfolgt.

In Anbetracht des Wandels, der sich in der Bedeutung des Parlaments als eines zentralen Diskussionsforums unabhängiger Volksrepräsentanten zum Ort der Auseinandersetzung parteigebundener Interessen vollzogen hat 74) und in Anbetracht des Umstandes, daß die Fraktionen Einrichtungen des Parteienstaates geworden und nicht mehr primär Teilfunktionsbereiche des Staatsorgans Parlament sind, müssen die Mitglieder des Parlaments als Angehörige der Mehrheits- oder der Oppositionsfraktionen, und der Regierung in ihrer Gebundenheit an die jeweilige politische Partei gesehen werden, die sie aufgrund der Identität zwischen Parlamentarier und Parteimitglied als Vertreter parteipolitischer Interessen erscheinen läßt 75).

Weil und soweit der parlamentarische Staat sich als Parteienstaat darstellt, ist es andererseits gerechtfertigt, die Parteienvertreter

73) Vgl. BVerfGE 12, 205 (261 f.); 31, 314 (324 ff.); BVerfG DöV 1981, 625 (626 f.).

74) Ähnlich Hoffmann, S. 146.

75) Ähnlich auch Hoffmann, S. 146; Starck, Gutachten, S. 24; Wufka, S. 98 mit Anm. 559, ferner Wilkens, S. 123; K.J. Schneider, S. 78; dies belegt auch die von den Parteien vertretene Ansicht, Fraktionsmitglieder mit Rundfunkratssitzen zu versorgen, Starck, Rundfunkfreiheit, S. 20 f.

in den Gremien den Vertretern der Staatsorgane zuzurechnen, weshalb ein Übergewicht der Parteienvertreter über die Verbotsgrenze des Staatsrundfunks hinausführt 76).

Werden die Parteien als Gruppierungen des gesellschaftlichen Bereichs gesehen, so ist zu beachten, daß sie sich im Parlament in Mehrheits- und Minderheitsfraktionen gliedern und auch außerhalb das Verhältnis der Parteien vom Gegensatz zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien geprägt ist. Deshalb bilden die Mitglieder der verschiedenen politischen Parteien insgesamt keine homogene gesellschaftliche Gruppe, wie z.B. die Arbeitgeber oder Arbeitnehmer, die sich in Vereinigungen zusammenschließen, um jeweils einheitlich ihre spezifischen Interessen vertreten zu lassen.

Die Parteien müssen daher in der Gemeinsamkeit ihrer Zielsetzung, staatlicher Machtträger zu werden, und in ihrem Spannungsverhältnis zueinander gesehen werden. Sie können nicht als homogene Gruppe zu den gesellschaftlichen Interessenverbänden gerechnet, sondern nur jede für sich als eine Art gesellschaftlicher Kräfte bezeichnet werden 77).

Gerade wegen ihrer Gegensätzlichkeit untereinander dürfen die Parteien auch nicht pauschal mit dem Staat gleichgesetzt werden. Allenfalls läßt sich eine faktische Gleichsetzung zwischen Staat und Mehrheitsparteien bejahen, die allerdings verfassungsrechtlich nicht gewollt ist, denn sie sollen als Regierungsparteien die Legitimationskette zwischen dem Volk und der politischen Führung herstellen 78).

Im Hinblick auf das Gebot eines staatsfreien Rundfunks können die Parteimitglieder und Parteienvertreter in den Rundfunkräten dann als Staatsvertreter gewertet werden, wenn z.B. Mitglieder von Landesparlamenten die Mehrheit in den Rundfunkräten stellen, die übrigen gesellschaftlichen Kräfte dagegen nur in einer Minderheit berücksichtigt sind. Dann vermag zwar nicht eine politische Partei beherrschenden Einfluß auf dieses Organ auszuüben, aber der Gegensatz zwischen Mehrheits- und Minderheitsparteien bestimmt unter Ausschalt-

76) Lerche, Rundfunkorganisation, S. 75.

77) Ähnlich Kisker, DöV 1972, 520 (527 mit Anm. 42); ebenso Lerche, Rundfunkorganisation, S. 76, der darauf hinweist, daß der "Kreis der Parlamentarier bzw. Parteienvertreter nicht homogen und interessenparallel zusammengesetzt ist"; ähnlich auch Jarass, S. 280 f.; Sontheimer, Gutachten, S. 53 ff., S. 61; "Das Herrschaftsmonopol politischer Gruppen kann nicht so gedeutet werden, daß der Rundfunk einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert ist."

78) So z.B. Hesse, S. 70.

tung der übrigen gesellschaftlichen Vertreter die Aufgabenwahrnehmung des Rundfunkrates. Obwohl in den Rundfunkräten keine politische Willensbildung stattfinden soll, ist der Rundfunkrat dann den politischen Parteien ausgeliefert, während die übrigen Verbände auf die Tätigkeit dieses Organs kaum noch einwirken können 79). Mittelbar beherrschen somit doch die verschiedenen politischen Parteien auch durch die Vertreter der Länderparlamente im Gegensatz zueinander oder im Zusammenspiel einen Rundfunkrat oder mittelbar einen Verwaltungsrat, wenn sich in ihm das Stärkeverhältnis zwischen den Landtagsfraktionen wiederholt 80).

2.1 Möglichkeiten beherrschender Einflußnahme durch die politischen Parteien bei den Rundfunkanstalten mit staatlich-politischen Rundfunkräten: WDR, DW, DLF:

Bei diesen Rundfunkanstalten, in deren Kontrollorganen die Vertreter des Staates die Mehrheit haben 81) oder bei denen das Entsendungsrecht ausschließlich vom Landesparlament ausgeübt wird 82), ist aufgrund solchen Befundes zugleich der Nachweis erbracht, daß eine bestimmte Art gesellschaftlicher Kräfte, nämlich die politischen Parteien, die Tätigkeit der Anstalten beeinflusst.

WDR:

Beim WDR wählt das beteiligte Länderparlament die von den Fraktionen aufgestellten Rundfunkratskandidaten geschlossen nach besonders eingebrachten Vorschlagslisten 83). Dies geschieht meistens einstimmig, so daß eine Alternativentscheidung von vornherein ausgeschlossen ist. Die Fraktionsstärke im Parlament kehrt in entsprechendem Verhältnis im Rundfunkrat und folglich auch im Verwaltungsrat wieder 84), was zur Folge hat, daß auch im Rundfunkrat die Ab-

79) Maunz, MDHS, Art. 21, Rdnr. 20; Parteieneinfluß befürwortet Schwarz-Schilling, Fernsehen, S. 114, 119.

80) Für den WDR z.B. Kewenig, S. 115 und Fritz, S. 95, 97 mit Anm.4; für den BR, in dessen Rundfunkrat von 1955 - 1972 der Anteil der staatlich-politisch höher lag als die formale Zuordnung erkennen ließ, vgl. Keidel, RuF 1976, 15 (27). Zur parteipolitischen Disziplinierung gesellschaftlicher Gruppierungen und Beherrschung durch "säuberlichen Proporz" Bethge, GVRG-Gutachten, S. 77; auf den zunehmenden parteipolitischen Einfluß - "Funkhäuser als Spielwiese der Parteien" - weist Rudolf, Presse und Rundfunk, S. 749, hin, ähnlich auch v.Pestalozza, ZRP 1979, 25

81) DW, DLF, siehe oben S.118 f. der Arbeit. (27).

82) WDR, siehe oben S. 119 der Arbeit.

83) Hoffmann, S. 97 f.

84) So die Übersichten bei Hoffmann, S. 93, 106 und S. 103, 163; Fritz S. 97, 170; Flottau S. 115; vgl. auch Bausch, Rundfunkpolitik, Bd.4 zum WDR, VR, S.779, 782 f; zur Abstimmung nach Parteizugehörigkeit im Rundfunk-u. Verwaltungsrat d.WDR vgl.auch "Der Spiegel", Heft 30 v.20.9.71, S. 225, 195 "Schwarzer Riese", sowie Heft 22, 1976, S.97; zur Fraktionenbildung ferner Die Zeit v. 4.8.75 "Wahl unter Qualen"; ebenso Kewenig, S.115, Anm.9, der den Stand der Wahlperiode 1970-1975 wiedergibt; allgemein zur Fraktionsbildung Sontheimer, Gutachten, S. 58; vgl. auch Schmidt H., Kontroversen, S. 68; Rass/Wittig, ebda, S.86.

stimmung nach Fraktionen üblich ist. Daraus ergibt sich weiter, daß, wie in einigen Fällen bekannt geworden, auch Fraktionszwang ausgeübt wird 85). Spätere Entscheidungen im Rundfunkrat werden in sogenannten Gruppenbesprechungen oder Sitzungen von CDU- oder SPD-Freundeskreisen vorbereitet 86). Bei den Vorschlägen für die Rundfunkratswahlen orientieren sich die Fraktionen an der Parteizugehörigkeit der einzelnen Kandidaten. Sie war 1965 nachweislich für eine Partei überhaupt nur Voraussetzung für die Aufnahme der Kandidaten in die Vorschlagsliste zu den WDR-Rundfunkratswahlen 87).

Es kann angenommen werden, daß die Rundfunkratsmitglieder, nicht nur die als Parlamentsvertreter gewählten, wenn nicht ausschließlich 88) so doch zum überwiegenden Teil einer der in den Landtagen vertretenen Parteien angehören.

In der Wahlperiode 1970-1975 des WDR-Rundfunkrats gehörten von den 21 Mitgliedern 20 den Landtagsparteien SPD, CDU und FDP an 89), ein Mitglied war parteilos. Für die gegenwärtige Zusammensetzung des WDR-Rundfunkrats dürfte ebenfalls gelten, daß sich in diesem Gremium ausschließlich Angehörige der im Landtag von Nordrhein-Westfalen vertretenen Parteien finden 90).

- 85) Für den WDR siehe Hoffmann, S. 100; zu dieser Praxis auch einen Beschluß der CDU-Fraktion im LT von Schleswig-Holstein, in dem den CDU-Mitgliedern des Rundfunkrates empfohlen wurde, bestimmte CDU-Mitglieder in den alten NDR-Verwaltungsrat zu wählen, Starck, Rundfunkfreiheit, S. 34; ders. in ZRP 1970, S. 219: "die Funktion der Parlamente erhält Akklamationscharakter!" Vgl. auch Rass/Wittig, Kontroversen, S. 86.
- 86) Für den WDR, siehe Hoffmann, S. 100; zu den Freundeskreisen allgemein, Sontheimer, Gutachten, S. 58; Fritz, S. 161, sowie die Ergebnisse seiner empirischen Untersuchung S. 165 ff, 170, 229.
- 87) So Hoffmann, S. 103 - 105, der ausdrücklich Bezug nimmt auf einen Fraktionsbeschluß der CDU vom 15.2.1965; auf die Parteizugehörigkeit als Auswahlkriterium weist auch Kewenig, S. 115, hin.
- 88) Für den früheren NDR Kewenig, S. 68 m.w.N.; für den im Sommer 1975 gewählten Rundfunkrat des NDR vgl. die Aufgliederung nach Parteizugehörigkeit der Mitglieder in FK Nr. 26/1975, S. 2, Nr. 31/1975, S. 3; ähnlich dürfte auch bei den Wahlen zum WDR-RR verfahren werden, dessen Besetzungsverfahren dem des ehemaligen NDR entspricht.
- 89) 10 SPD-, 8 CDU-, 2 FDP-Mitglieder, vgl. die Übersicht von Kewenig, S. 115, Anm. 9.
- 90) 1980 gehörten 8 Angehörige der verschiedenen Parteien bereits dem Rundfunkrat der Wahlperiode 1970 - 1975 an, vgl. ARD-Jahrbuch 1980, S. 201.

Aufgrund dieser Zusammensetzung nehmen die Parteien im Miteinander oder im Gegensatz zueinander auf alle Handlungen des Rundfunkrats Einfluß, die ihm von Gesetzes wegen vorgeschrieben sind, so insbesondere auf die Wahl des Verwaltungsrates. Dieses Organ setzt sich folglich auch aus Parteimitgliedern zusammen, die als Inhaber eines öffentlichen Amtes oder aufgrund ihrer Funktion, Parteivertreter zu sein, in den Verwaltungsrat gewählt werden 91). Auch in diesem Kontrollorgan ist somit beim WDR durch die Parteien nur eine Art gesellschaftlicher Kräfte berücksichtigt. Nach der Aufgabenverteilung des WDR-G nehmen diese Parteienvertreter entweder gemeinsam oder nur mit der Mehrheit der den Regierungsparteien angehörenden Mitglieder Einfluß auf die Wahrnehmung aller Verwaltungsaufgaben und beherrschen die Anstalt 92).

Besonders offenkundig tritt die bis zur gegenseitigen Blockierung führende Machtausübung durch Parteienvertreter im Verwaltungsrat oder Rundfunkrat bei Intendantenwahlen zutage, die z.T. erst nach monatelangen Auseinandersetzungen zwischen den Angehörigen der Mehrheits- und der Oppositionsparteien entschieden werden können.

In diesem Zusammenhang sei insbesondere auf die von Hoffmann 93) und Bausch 94) geschilderten Vorgänge bei den Wahlen des WDR-Intendanten verwiesen, bei denen den Parteien nur daran gelegen war, eine Persönlichkeit wählen zu lassen, die sich ihrer eigenen politischen Richtung wenigstens zuordnen ließ, wenn sie ihr schon nicht angehörte 95). Ähnliche Auseinandersetzungen und Absprachen fanden 1965 und 1970 bei der Wiederwahl des WDR-Intendanten statt 96).

91) Vgl. die Übersicht bei Hoffmann, S. 106; vgl. auch Ipsen, S. 44; Starck, ZRP 1970, 217 (218); ders. Rundfunkfreiheit, S. 22; vgl. zur Zusammensetzung des VR auch Kewenig, S. 118; lt. einer Aufstellung des WDR vom 1.12.1975 gehörten dem Verwaltungsrat 3 CDU-, 3 SPD- und 1 FDP-Mitglied an; diese Aufteilung dürfte auch 1980 Gültigkeit besitzen, vgl. ARD-Jahrbuch 1980, S.202: die Mitglieder Grundmann, Haak und Kühn sind als prominente SPD-Mitglieder, Willi Weyer als FDP- u. MdB Windelen als CDU-Mitglied bekannt

92) Nach der Kompetenzverteilung der WDR-G nimmt der VR die für die Anstaltstätigkeit bedeutenderen und entscheidenden Aufgaben wie z.B. die Programmkontrolle wahr, s. oben S. 5 ; vgl. hierzu auch Kewenig, S. 118 f.

93) Hoffmann, S. 117-124. vgl. auch Schneider, N.Hörfunk, Fernsehen, Demokratie, S. 121; Bausch, Rundfunkpolitik, Bd. 4, S. 795-798, der einen Überblick über die Intendantenwahlen seit 1960 gibt.

94) Bausch, Rundfunkpolitik, Bd. 4, S. 795 f.

95) Vgl. insbes. den von Hoffmann, S. 118, zitierten Brief eines WDR-Rundfunkratsmitgliedes an die ehem. Kultusministerin von Nordrhein-Westfalen Christine Teusch anläßlich der Intendantenwahl 1960, in dem eindeutig die Ausrichtung des jeweiligen Kandidaten an parteipolitischen Interessen als Wahlkriterium gefordert wird.

96) So Hoffmann, S. 122 f.

Stets gaben Parteimehrheiten im Verwaltungsrat und Rundfunkrat den Ausschlag für die endgültige Entscheidung dieser Gremien. Auch bei der Wahl des WDR-Intendanten im Herbst 1975 gab die knappe SPD/FDP-Mehrheit im Verwaltungsrat den Ausschlag für den ehemaligen Verwaltungsdirektor dieser Rundfunkanstalt 97), der vom Rundfunkrat mit den 11 Stimmen der SPD/FDP-Vertreter bestätigt wurde 98).

Dank dieser Konstellation wurde der bisherige Intendant auch 1980 wieder gewählt.

Anhand dieser für die Machtstrukturen im WDR bezeichnenden Vorgänge läßt sich nachweisen, daß Rundfunk- und Verwaltungsrat des WDR von einer einzigen Art gesellschaftlicher Gruppierung 99) besetzt und diese Anstalt insoweit zu einem Parteienproporzsender geworden ist. Der Proporz beschränkt sich im wesentlichen auf die beiden großen Parteien mit der Folge, daß "Gremienpolitik zur Mausechelpolitik" wird 100).

Die Zusammensetzung seiner Kontrollorgane kann deshalb nicht als verfassungsgemäß angesehen werden, weil dadurch die gesamte Anstaltstätigkeit nicht nur dem Zugriff staatlicher Organe, wie für den Verwaltungsrat bereits festgestellt 101), sondern auch dem der politischen Parteien ausgesetzt ist. In den nach Aufgabe und Funktion allein bedeutenden Kontrollorganen dieser Anstalt haben nur die Vertreter staatlicher Organe und/oder der großen politischen Parteien die Entscheidungs- und Lenkungsgewalt, nicht dagegen, wie von Art. 5 (1) 2 GG gefordert, die gesellschaftlich relevanten Kräfte. Diese sind a priori auf die "Repräsentanz" durch den bedeutungslosen Programmbeirat verwiesen 102). Dieser wird mittelbar ebenfalls vom Parteienproporz des Rundfunkrats geprägt 103).

Die überproportionale Beteiligung der Parteien unter völligem Aus-

97) Vgl. die Meldung in der FAZ v. 7.10.1975, Südd.Z. v. 7.10.1975, S. 6.

98) Vgl. Meldung in der Südd.Z. v. 18./19.10.1975 "WDR-Rundfunkrat wählt Sell zum neuen Intendanten."

99) Für den WDR Fritz S. 98; auf den Parteienproporz an der Spitze der Funkhäuser und das Aushandeln von Personalpaketen weist deutlich Meyn, S. 106, hin.

100) So der baden-württembergische FDP-Landtagsabgeordnete und Mitglied des SWF-Rundfunkrates Heinrich Enderlein, zitiert nach epd/Kirche und Rundfunk Nr. 38 v. 15.5.1976, S. 10 f; vgl. auch die Besetzung der Intendantenposten: 1976 würden die 4 nördlichen ARD-Anstalten (Hamburg, Bremen, Berlin und Köln) von SPD-Parteigängern und die 4 südlichen Anstalten (München, Stuttgart, Baden-Baden und Saarbrücken) von Anhängern der CDU/CSU geleitet, Brüning/Nax, Kontroversen, S. 103.

101) Siehe oben S. 176 der Arbeit.

102) Hierzu z.B. Moog, S. 98; Jank, Rundfunkanstalten, S. 34; Hoffmann, S. 125 f.

103) Vgl. Fritz, S. 97.

schluß der übrigen gesellschaftlichen Kräfte verwandelt den Rundfunkrat und den Verwaltungsrat des WDR in ein Instrument der parteien-staatlich-politischen Willensbildung, das er von Verfassungswegen nicht sein darf, weil der Rundfunk als Faktor der öffentlichen Meinungsbildung im Vorfeld der Staatswillensbildung angesiedelt bleiben muß 104). Diese Entwicklung ist für die Entfaltung des Art. 5 GG besonders gefährlich, weil sich der Proporz nicht auf die Kontrollgremien beschränkt, sondern in die Anstaltsleitung und die Redaktionen hineinwirkt 105). Außerdem verstößt die ausschließliche Besetzung der Kontrollorgane mit Parteimitgliedern gegen das Gebot der Chancengleichheit, wonach zumindest die relevanten gesellschaftlichen Kräfte -und das sind nicht nur die politischen Parteien, auch wenn sie als Volksparteien die vielfältigsten Interessen zu integrieren versuchen- in die Anstaltsorgane einzugliedern sind 106).

Der besondere Status der politischen Parteien, der ihnen vor anderen gesellschaftlichen Gruppen vom Grundgesetz als Fast-Verfassungsorganen verliehen ist, gewährt ihnen hinsichtlich der Binnenorganisation keine Vorrechte gegenüber den anderen Kräften, weil sonst aus ihrer Mitwirkung bei der politischen Willensbildung ein fast ausschließliches Einwirken auf die öffentliche Meinungsbildung würde. 107).

Da außerdem das Gebot pluraler Binnenstruktur der Kollegialorgane als Zielsetzung auch die Funktionsfähigkeit der Rundfunkanstalten umfaßt, muß eine Zusammensetzung verfassungswidrig sein, die eine Lähmung und Funktionsunfähigkeit von Rundfunk- oder Verwaltungsrat nicht ausschließt oder den rundfunkspezifischen Aufgaben nicht gerecht wird.

Die tatsächliche Zusammensetzung des WDR-Rundfunk- und Verwaltungsrats ist bereits vom Gesetz vorgegeben, das jedoch eine verfassungskonforme Auslegung auch im Hinblick auf eine gesellschaftsrepräsen-

104) So auch Herrmann, Fernsehen, S. 328; Mallmann, Fernsehstreit I, S. 262.

105) Vgl. Fritz, S. 98 mit Anm. 3 und die Protokollanalyse, S. 118, 192 ff.; hierzu eingehend Stein, S. 101 ff., der ausführlich das Rollenverhalten der Kontrollgremien (S. 101 f) und der Mitarbeiter (S. 104 ff.) beschreibt.

106) Herrmann, Fernsehen, S. 328; Kisker, DöV 1972, 520 (528). Kritisch zu dieser Praxis Ellwein, S. 119 (bezogen auf den früheren NDR).

107) Ähnlich auch Ossenbühl, DöV 1972, 293 (297); Leibholz, Geiger-Festschrift, S. 17; Herrmann, Fernsehen, S. 327; Wufka, S. 99; Hoffmann, S. 144 f; Starck, Rundfunkfreiheit, S. 34 ff.

tative Zusammensetzung des WDR-Verwaltungsrats zuläßt 108). Infolgedessen stellt die Zusammensetzung des WDR-Rundfunk- und Verwaltungsrats einen Verstoß gegen das Gebot pluralistischer Binnenorganisation dar, weil in diesen Aufsichtsorganen ausschließlich einer gesellschaftlichen Gruppierung beherrschende Einflußnahme auf die Anstaltstätigkeit ermöglicht ist 109).

DW, DLF:

Für die DW und den DLF läßt sich die parteipolitische Ausrichtung der Rundfunk- und Verwaltungsräte nicht ohne weiteres aufzeigen, wie dies beim WDR der Fall ist, weil bei beiden Anstalten auch noch Angehörige gesellschaftlicher Gruppen Organmitglieder sind und diese sich nicht von vornherein den Parteien zuordnen lassen. Aufgrund der Durchdringung von Exekutive und Legislative mit Parteimitgliedern 110) ist jedoch der Schluß zulässig, daß die Vertreter der Bundesregierung, der Landesregierungen und der -parlamente sämtlich zugleich Parteienvertreter sind, und daß bei diesen Anstalten die Organe ebenso nach dem Parteienproporz besetzt sind wie beim WDR. Dies wird jedoch durch den Umstand gemildert, daß dem Rundfunkrat der DW wenigstens 3 Vertreter der religiösen Gemeinschaften angehören sowie beim DLF noch je 1 Vertreter von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervereinigungen hinzukommen.

Bei der DW wird die eindeutige Aufgliederung des Rundfunkrats in eine CDU/CSU- und SPD/FDP-Fraktion erschwert durch das Vorhandensein der drei Angehörigen religiöser Gemeinschaften, was jedoch nicht ausschließt, daß im Rundfunkrat in Sachfragen parteipolitisch bestimmte Konstellationen den Ausschlag geben, während im Verwaltungsrat durch die überproportionale Beteiligung von Inhabern staatlicher Ämter auch auf eine parteipolitische Fraktionenbildung zu schließen ist 111). Die Ansprüche der politischen Parteien, über die ihnen zuzuordnenden Gremienmitglieder Kandidaten ihrer eigenen Richtung durchzusetzen, werden auch bei der DW immer wieder gel-

108) Vgl. Kewenig, S. 119 und siehe oben S. 176 der Arbeit.

109) Zur Verfassungswidrigkeit Stein, S. 110 f.

110) Wilkens, S. 123; Hoffmann, S. 143; Wufka, S. 99; Eschenburg, Herrschaft der Verbände, S. 13 ff; Starck, Gutachten, S. 23; K.J. Schneider, S. 75 ff.

111) Vgl. ARD-Jahrbuch 1980, S. 206.

tend gemacht 112). Die endgültige Entscheidung dieses Organs bestätigt dann, daß es den jeweiligen Parteien auch gelungen ist, diese Ansprüche durchzusetzen.

Obwohl im Rundfunkrat des DLF die Unterscheidung nach Parteifraktionen von vornherein weniger eindeutig zutage tritt, kann doch davon ausgegangen werden, daß alle von den staatlichen Organen entsandten oder gewählten Rundfunkratsmitglieder sich je nach Parteizugehörigkeit oder -orientiertheit zusammengeschlossen haben. Diese Gruppen strahlen als Kräftefelder auf die übrigen Mitglieder und versuchen, sie bei Abstimmungen auf ihre Seite zu ziehen.

Im Verwaltungsrat des DLF dagegen ist die Aufgliederung in Koalitions- und Oppositionsfraktionen durch die Besetzung ausschließlich mit Regierungs- und Parlamentsmitgliedern offenkundig: die Mehrheit liegt bei den der Regierungskoalition zuzurechnenden Verwaltungsratsmitgliedern 113). Besonders augenfällig zeigte sich die parteipolitische Fraktionenbildung in den Organen des DLF anläßlich der Intendantenwahlen in den Jahren 1972/73 und 1976. Es dauerte mehrere Monate, bis am 19. Januar 1973 der Rundfunkrat des DLF den neuen Intendanten gewählt hatte, was bereits Ende August 1972 nach dem Ablauf der Amtszeit seines Vorgängers hätte geschehen sollen. Im Juni 1972 ließen sich von den 22 Rundfunkratsmitgliedern 10 der CDU und 10 der SPD zurechnen, nur die Vertreter der evangelischen Kirche und der Juden in Deutschland galten damals als politisch ungebunden, was besagt, daß die Vertreter der katholischen Kirche, der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervereinigungen sich den beiden Parteifraktionen zuordnen ließen 114).

Im November 1972, unmittelbar vor der Bundestagswahl, verfügte zwar die CDU im Verwaltungsrat über die Mehrheit der Mitglieder, während die Konstellation im Rundfunkrat als unverändert galt. Da der Rundfunkrat den Intendanten auf Vorschlag des Verwaltungsrats zu wählen

112) Zur parteipolitischen Aufteilung der Führungspositionen bei der DW 1975: Den Intendanten stellt die SPD, den stellvertr. Chefredakteur die CDU, den Chefredakteur die FDP, FAZ v. 6.8.1975 "Deutsche Welle vorerst ohne Chefredakteur."; vgl. auch die Bemühungen von SPD und FDP 1979, einen Kandidaten ihrer Richtung als Intendanten durchzusetzen, dargestellt von der FAZ v. 10.12.1979 "Wird Ahlers Intendant der Deutschen Welle?" Bausch, Rundfunkpolitik, Bd. 4, S. 815. Nach dem Tod des Intendanten Ahlers wurde von der SPD der ehemalige Regierende Bürgermeister von Berlin und Botschafter der Bundesrepublik Deutschland in Israel, Klaus Schütz, als Intendant der DW durchgesetzt, vgl. FAZ v. 18.3.81.

113) ARD-Jahrbuch 1980, S. 210; zu den parteipolitisch bedingten Auswirkungen auf die Gremienarbeit ausführlich Starck, Rundfunkfreiheit, S. 32, mit Anm. 93.

114) Vgl. Südd.Ztg. v. 15.6.1972 "DLF, viele Namen, aber keine Kandidaten."

hat, konnte somit zum damaligen Zeitpunkt weder ein eindeutiger CDU- noch ein eindeutiger SPD-Kandidat Intendant werden, obwohl nach einem zwischen der CDU/CSU und der SPD 1960 ausgehandelten Besetzungsproporz der Intendantenposten der CDU, der des stellvertretenden Intendanten und des Direktors des aktuellen Programms -faktisch eine Chefredakteurposition- der SPD zufallen sollte 115). Auch nach der für die Regierungskoalition erfolgreichen Bundestagswahl änderte sich an der Machtverteilung im Rundfunk- und Verwaltungsrat des DLF zunächst nichts. Die beiden nicht parteipolitisch engagierten Rundfunkratsmitglieder waren nach wie vor nicht bereit, mit ihren Stimmen zur absoluten Mehrheit im Rundfunkrat für einen Kandidaten einer der beiden Parteien beizutragen 116). Die Patt-situation im Rundfunkrat wurde erst beseitigt, als die Mitglieder dieses Organs mit 20 von 22 Stimmen im Januar 1973 einen parteilosen, aber als der SPD nahestehend geltenden Kandidaten wählten, der zu dem Dreivorschlag des eindeutig von der CDU beherrschten Verwaltungsrats gehörte 117).

Wie notwendig die Beteiligung relevanter gesellschaftlicher Kräfte an der Zusammensetzung der Rundfunkorgane zur Überwindung des Parteienproporzes ist, zeigen diese beispielhaft dargestellten Vorgänge beim DLF. Zwar konnte die vom Gesetz vorgesehene Mitwirkung der Vertreter der religiösen Gemeinschaften nicht die monatelange gegenseitige Blockierung der Parteifraktionen im Rundfunkrat verhindern, sie zwang diese jedoch zum Verzicht auf einen ausschließlich parteigebundenen Kandidaten. Der Verlauf der Parteifronten in den Kontrollorganen des DLF trat wieder deutlich zutage, als im Frühjahr 1976 wegen des Weggangs von Reinhard Appel zum ZDF ein neuer Intendant gewählt werden mußte. Im Verwaltungsrat besaß die Regierungskoalition mit 1 FDP- und 5 SPD-Mitgliedern die Mehrheit gegenüber je 1 CSU- und CDU-Mitglied, während dem Rundfunkrat 10 SPD, 5 CDU/CSU- und 2 FDP-Mitglieder angehörten und von den Vertretern der gesellschaftlichen Gruppen die der Gewerkschaften und der Juden der SPD, die der Arbeitgeber und der katholischen Kirche der CDU zu-

115) Vgl. insbes. zu dieser Abmachung FAZ v. 7.11.1972, S. 7 "Noch immer kein neuer Intendant?"; vgl. auch Bausch, Rundfunkpolitik, Bd. 4, S. 816.

116) Vgl. FAZ v. 9.12.1972, S. 7 "Reine SPD-Lösung beim DLF?"; in diesem Artikel wird besonders auf die erforderlichen Konzessionen verwiesen, die eine Partei der anderen zugestehen sollte, um ihren Kandidaten zum Wahlsieg zu verhelfen.

117) Vgl. FAZ v. 12.1.1973, S. 7; "Appel scheint Favorit bei den Intendantenwahl"; zur Parteienzuordnung im Rundfunkrat des DLF zum Zeitpunkt der Intendantenwahl siehe auch Südd. Ztg. v. 20./21.1.1973 "Appel Intendant beim DLF"; vgl. auch die Darstellung von Starck, Gutachten, S. 35.

gerechnet werden konnten 118). Lediglich der Vertreter der Evangelischen Kirche hatte sich eine gewisse Unabhängigkeit bewahrt und war deshalb vor der Intendantenwahl nicht eindeutig auf die Fraktion der Regierungskoalition oder die der Oppositionsparteien festzulegen 119).

Der von der SPD favorisierte Kandidat wurde vom Rundfunkrat im zweiten Wahlgang mit 14 von 22 Stimmen gewählt und erreichte damit nur knapp die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit 120). Diese Konstellation in den Gremien und die Wahl eines SPD-Mitgliedes zum Intendanten zeigt an, daß sich der Proporz aus der Zeit der Adenauer-Regierung mit einem leichten Übergewicht der CDU über eine Zwischenphase der Parteungebundenheit in eine SPD-Vorherrschaft gewandelt hat, die nicht ohne Auswirkungen auf die Personalpolitik der Anstalt geblieben ist 121). Die Zusammensetzung der beiden Organe nach eindeutig parteipolitischen Gesichtspunkten gibt jedoch auch beim DLF dieser einen Art gesellschaftlicher Kräfte ein derartiges Übergewicht, daß sie nicht nur im Zusammenwirken, sondern auch im Gegeneinander der Parteifraktionen den beherrschenden, aber verfassungswidrigen Einfluß auf die Anstalt, insbesondere auf die Programmtätigkeit ausüben vermögen 122). Damit bestätigt der Befund parteipolitischer Ausrichtung des Rundfunk- und des Verwaltungsrates des DLF die unter dem Gesichtspunkt der überproportionalen Beteiligung der Staatsvertreter bereits festgestellt Verfassungswidrigkeit der Zusammensetzung dieser Organe. Der bereits im Gesetz angelegte Verfassungsverstoß verwirklicht sich vollends in der tatsächlichen mehrheitlichen Beteiligung der Parteienvertreter an den Kontrollorganen dieser Anstalt. Die überproportionale Besetzung der Kontrollorgane mit Vertretern politischer Parteien führt dazu, daß

118) Vgl. Volker Diepes "Auf der Suche nach einem neuen Intendanten", in der FAZ v. 29.12.1975, S. 6.

119) Vgl. Volker Diepes, siehe Anm. 58.

120) Vgl. Südd.Ztg. v. 13./14.3.1976, S. 2 "Richard Becker neuer Deutschlandfunk-Intendant"; vgl. auch Volker Diepes "Becker wird Intendant des Deutschlandfunks" in der FAZ v. 19.2.1976, S. 4.

121) Meldung in der FAZ v. 15.1.1976, S. 4 "Ein Favorit für Appels Nachfolge"; vgl. auch Bausch, Rundfunkpolitik, Bd. 4, S.780, 813.

122) Vgl. z.B. zur Einführung des neuen Programmschemas zum 6.10.1974 den entsprechenden Rundfunkratsbeschuß, der mit den Stimmen der SPD/FDP-Anhänger gegen die CDU/CSU-Minderheit durchgesetzt werden konnte, Sbr.Ztg. v. 13./14.7.1974 "Proporzgerangel im DLF"; allgemein zur Aufteilung nach Herrschaftsbereichen der Parteien in den Anstalten Sontheimer, Gutachten, S. 54, was sich letztlich doch zur Beherrschung durch eine Gruppe auswirkt.

die Tätigkeit dieser Anstalten (WDR, DW, DLF) von den beiden großen Parteien oder von den Regierungs- und Oppositionsparteien bestimmt und gelenkt werden, was an den herausragenden Beispielen der in diesen Anstalten getroffenen Personalentscheidungen immer wieder aufgezeigt werden kann. Die Kontrollorgane dieser drei Rundfunkanstalten entsprechen somit nicht nur im Hinblick auf ihre überproportionale Besetzung mit Staatsvertretern, sondern auch unter dem Gesichtspunkt der Auslieferung an eine einzige Art gesellschaftlicher Kräfte, nämlich an die politischen Parteien, nicht dem Pluralismusgebot für die Binnenstruktur der Rundfunkanstalten, das in Art. 5 (1) 1 GG verankert ist. Sie sind verfassungswidrig zusammengesetzt, was jedoch wegen der Sondersituation der DW bei dieser Rundfunkanstalt hinzunehmen ist. Der Verfassungsverstoß ist jedoch bei allen Anstalten dieses Typs schon in den jeweiligen gesetzlichen Vorschriften manifest. Die faktische verfassungswidrige Zusammensetzung ihrer Organe ergibt sich daraus als zwangsläufige Folge.

- 2.2 Möglichkeiten beherrschender Einflußnahme durch die politischen Parteien bei den Rundfunkanstalten mit pluralistischen Rundfunkräten i.e. und i.w.S.: BR, HR, NDR, RB, SDR, SWF und SFB, ZDF, SR: Bei den Anstalten mit pluralistischem Rundfunkrat i.e.S., BR, HR, NDR, RB, SDR, SWF, ist es schon wegen der vielfältigen Verbands- und Gruppenzugehörigkeit der Rundfunkrats- und auch einiger Verwaltungsratsmitglieder sowie im Hinblick auf die unterschiedlichen, vom parlamentarischen Berufungsverfahren abweichenden Verfahren schwieriger, die Einflußnahme der politischen Parteien, etwa durch Fraktionsbildung aufgrund der Besetzung von Rundfunk- oder Verwaltungsrat mit Parteienvertretern, darzulegen. Da hier nämlich die Länderparlamente und die Regierungen nur in einem geringen Umfang an der Organkreation mitwirken, treten auch die Intentionen der Parteien weniger offen zutage als dies etwa beim WDR der Fall ist. Es ist jedoch nicht auszuschließen, daß die am Rundfunkgeschehen stets stark interessierten Landesregierungen Informationen darüber besitzen, welche Gremienmitglieder welcher Partei angehören oder ihnen zuzurechnen sind und welche parteipolitisch neutral sind. Dies dürfte zumindest die Landesregierungen und/oder -parlamente, die in das Besetzungsverfahren eingeschaltet sind -so bei den Anstalten mit pluralistischem Rundfunkrat i.w.S.: ZDF, SFB, SR-,

123) Vgl. die Aussagen über die Parteienfreundeskreise, siehe oben S. 182. Der Verfasser erhielt selbst Kenntnis von Aufstellungen beim ZDF und SR, in denen die Parteizugehörigkeit bzw. Parteinähe einzelner Rundfunk- oder Fernsehratsmitglieder verzeichnet war.

veranlassen, bei der Berufung der Rundfunk- oder Verwaltungsräte auf Parteinähe oder -Zugehörigkeit der RR- oder VR-Kandidaten zu achten und die entsprechenden Persönlichkeiten in die Gremien zu bringen 123).

Empirisches Material über die Parteienzugehörigkeit der Gremienmitglieder dieser Anstalten aber, das eindeutig Aufschluß geben könnte über Einflußmöglichkeiten der politischen Parteien, ist nicht vorhanden und dürfte wegen der intensiven Abschirmung durch die hierüber informierten Regierungsstellen nicht zu beschaffen sein. Es bleibt daher nur die Möglichkeit, die Vermutungen über eine etwaige Abhängigkeit der Gremienmitglieder von den Parteien mit bekannt gewordenen Tatsachen zu belegen und je nach Einschlägigkeit dieser Fakten die Verfassungsmäßigkeit der Zusammensetzung dieser Organe zu überprüfen, mit dem möglichen Ergebnis, daß formell zwar das Pluralismusgebot erfüllt ist, faktisch jedoch auch bei diesen Rundfunkanstalten die politischen Parteien über die Besetzung der Organe entscheiden und damit in demselben Maß die Anstaltstätigkeit und den Programmbetrieb kontrollieren wie bei WDR, DW und DLF 124). Als entsendungsberechtigte gesellschaftlich relevante Gruppen sind die in den Landesparlamenten vertretenen Parteien bei fast allen Rundfunkanstalten mit pluralistischen Rundfunkräten berücksichtigt 125), so beim BR, HR, NDR, RB, SDR und SWF, SR und ZDF, während von der SFB-Satzung die im Abgeordnetenhaus vertretenen Parteien nicht ausdrücklich als entsendungsberechtigt erwähnt sind, faktisch jedoch insgesamt 8 von 24 Mitgliedern als Fraktionsangehörige und damit Parteimitglieder wählen können 126).

Da Parteimitgliedschaft und die Funktion als Regierungs- oder Parlamentsmitglied oft zusammentreffen 127), weisen sich die in die Rundfunk- und die Verwaltungsräte entsandten oder gewählten Angehörigen der Landesregierungen und der Landtage auch gleichzeitig als Parteienvertreter aus. Zudem sind in manchen Rundfunk- und Verwaltungsräten über das gesetzlich vorgeschriebene Kontingent hinaus zusätzlich Landtagsmitglieder, allerdings in ihrer Eigenschaft als "Gruppenrepräsentanten" zu finden 128):

-
- 124) Zur Schwierigkeit, nachzuweisen, daß eine Parteipolitisierung über den Umweg der gesellschaftlichen Gruppenvertreter erreicht wird, vgl. Bethge, Reorganisation, S. 21; Ansätze bei Fritz, S. 165 ff.
- 125) Siehe die Übersicht oben S. 162 der Arbeit.
- 126) Vgl. auch ARD-Jahrbuch 1980, S. 187.
- 127) Siehe oben S. 179f der Arbeit.
- 128) Vgl. ARD-Jahrbuch 1980, S. 163 - 198.

Rundfunkrat: BR je 1 Mitglied des Landtags und des Senats,
HR: 1 Mitglied des Landtags, NDR, RB, SDR und SWF
keine zusätzlichen Mitglieder;

Verwaltungs- BR: je 1 Mitglied des Landtags und des Senats,
rat: HR: 2 Mitglieder, davon 1 Landesminister, RB 2 zusätzliche Mitglieder, davon 1 Senator und der Präsident der Bürgerschaft, SDR, SWF und NDR: keine zusätzlichen Mitglieder.

In den Rundfunk- und Verwaltungsräten dieser Anstalten beträgt der Anteil der offiziell als Parteienvertreter durch die parlamentarische Auswahl ausgewiesenen Mitglieder höchstens ein Drittel der Gesamtzahl 129), so daß allein von diesem Anteil ausgehend eine verfassungswidrige Auslieferung der Kontrollorgane an eine gesellschaftliche Gruppierung nicht bejaht werden kann.

Aber auch in den Rundfunkräten, in denen die Zahl der Landtagsmitglieder das vom Gesetz vorgeschriebene Kontingent der Staatsvertreter übersteigt, sind die Vertreter von Parteiinteressen, ermittelt aus der Zugehörigkeit zu Landesregierung oder Landesparlament, nicht in der Mehrheit. Ihr Anteil macht formal weitaus weniger als die Hälfte der Gesamtzahl aus, so daß sich aus diesem Umstand kein beherrschender Einfluß auf die Wahrnehmung der Aufgaben des Rundfunkrats begründen läßt.

Wenn somit die Vertreter des Staates zugleich auch als Vertreter der den Staat tragenden Parteien auszumachen sind, kann dies grundsätzlich nicht für die parteigebundenen Gremienmitglieder gelten, die von den verschiedenen Interessengruppen und -verbänden in den Rundfunkrat entsandt werden, weil in diesen Fällen beide Interessen nicht ohne weiteres identisch sind.

In erster Linie kommt es dem entsendungsberechtigten Verband darauf an, einen loyalen und sachverständigen Interessenvertreter im Rundfunkrat zu wissen 130). Umgekehrt wird der betreffende Vertreter sich vorrangig der Gruppe gegenüber loyal zu verhalten suchen, weil er Interessen durchsetzen und möglicherweise auch bei ihr weiterhin als Kandidat für die Neuwahl anerkannt bleiben will 131).

Je nach der zu treffenden Sachentscheidung können bei einem parteigebundenen Gruppenvertreter zwar beide Interessen zusammentreffen, ergibt sich aber eine solche Situation nicht, so kann angenommen wer-

129) Vgl. für den BR Art. 111 a (2) 3 Bayr. Verf.; Bayr.GVB1 1973, 389 f.

130) Lerche, Rundfunkorganisation, S. 70 f.

131) Vgl. Kewenig, S. 78, ähnlich auch Jarass, S. 280.

den, daß das Parteiinteresse hinter dem Gruppeninteresse zurücktritt, schon weil die Gruppe und nicht die Partei Entsendende ist 132), es sei denn, die Parteien vermögen über die Regierung oder das Parlament infolge eines besonderen Berufungsverfahrens Einfluß auf die Auswahl oder Entsendung zu nehmen 133). Für diese Vermutung läßt sich als Beispiel die Entscheidung der CDU-Fraktionen in den Parlamenten der am NDR-StV beteiligten Länder heranziehen, die 1970 von der stillschweigend getroffenen Vereinbarung abwichen, wiederum zwei ihnen politisch nahestehende Kirchenvertreter in den Rundfunkrat des NDR zu entsenden, und die statt dessen zwei Persönlichkeiten des eigenen Vertrauens, nicht aber kirchliche Funktionäre wählten 134), weil die Kirchenvertreter sich in der Vergangenheit als unabhängig erwiesen hatten. Da bei den Gruppenvertretern, die gleichzeitig einer Partei angehören, grundsätzlich nicht auf die Interessenübereinstimmung oder das Überwiegen des Parteiinteresses geschlossen werden kann wie bei Parlamentariern oder Regierungsvertretern, lassen sich die Rundfunkräte der hier in Frage stehenden Anstalten auch nicht mit derselben Eindeutigkeit nach parteigebundenen Fraktionen aufgliedern, wie dies bei den staatlich-politischen Rundfunkräten möglich ist.

Eine einseitige Festlegung auf die Parteizugehörigkeit würde außerdem die pluralistische Mehrfachgebundenheit an verschiedene gesellschaftliche Interessen außer acht lassen, die bei allen Rundfunkratsmitgliedern vorhanden ist, die sich gleichzeitig in mehreren Verbänden organisiert haben und auch noch konfessionell gebunden sind. Das würde nämlich bedeuten, daß entgegen dem Gesetzeswortlaut persönliche Mitgliedschaften als Beurteilungskriterien anerkannt würden, obwohl für die Entsendung und Mitwirkung in den Kontrollorganen die Zugehörigkeit nur zu einer spezifischen Gruppe ausschlag-

132) Vgl. Kewenig, S. 78 f; ähnlich auch Lerche, Rundfunkorganisation, S. 76, der von der eigenformenden Kraft der Rolle "des Repräsentanten" spricht; a.A.: Leibholz, Geiger-Festschrift, S. 18, der der Parteiloyalität den Vorrang einräumt.

133) Diese Gefahren sind bei SFB, ZDF und SR nicht auszuschließen; Kewenig, S. 80, sieht jedoch in solchen Fällen durch die Tatsache der Gruppennominierung eine größere Unabhängigkeit des Rundfunkratsmitgliedes gegenüber den Parteien begründet; auf den Umstand, daß in manchen Gremien die Vertreter der Gruppen und Verbände einer einzigen Partei angehören, weist Schwarz-Schilling, Fernsehen, S. 119 hin, ohne jedoch nähere Angaben zu machen.

134) So Kewenig, S. 81 f; trotz entsprechender Vorstöße von kirchlicher Seite wurden auch 1975 keine Kirchenvertreter in den Rundfunkrat des NDR gewählt, was letztlich zu dem Rechtsstreit führte, der 1978 vom OVG Lüneburg in 2. Instanz entschieden wurde.

gebend ist. Die vorrangige Berücksichtigung anderer persönlicher Mitgliedschaften als der für die Entsendung durch die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ursächlichen erschiene im Hinblick auf Art. 3 (3) GG verfassungsgemäß zweifelhaft 135). Angesichts einer Binnenstruktur, die sich am Pluralismusgebot orientiert, kann grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden, daß Gruppenangehörige in den Rundfunkrat entsandt werden, die gleichzeitig auch anderen gesellschaftlichen Interessenverbänden angehören. Gerade die Komplexität der Rollen, die der einzelne innerhalb der pluralistischen Gruppen- und Verbändegesellschaft wahrnimmt, macht es unmöglich, einen nur einfach gebundenen Verbandsvertreter für den Rundfunkrat auszuwählen.

Insofern erlaubt zumindest bei den pluralistischen Rundfunkräten i.e.S. die Kenntnis der Parteigebundenheit oder -neutralität der einzelnen Mitglieder keine eindeutige Aussage über die Parteiabhängigkeit der Organwalter bzw. des Organs, weil die aus der Gruppen- und Verbandsauswahl zu begründende Bindung des einzelnen Rundfunkratsmitglieds an die Entsendungsberechtigten nicht negiert werden kann, während bei Parlamentariern vieles für die Parteigebundenheit spricht 136).

Eine genaue Aufstellung über die Parteizugehörigkeit der Rundfunkratsmitglieder von BR, HR, NDR, RB, SDR und SWF würde daher auch nicht die Schlußfolgerung erlauben, die Rundfunkräte dieser Anstalten seien nur von wenigen gesellschaftlichen Gruppen einer Art, nämlich den politischen Parteien, beherrscht. Ein solches Vorhaben müßte außerdem an der Weigerung der zuständigen Stellen scheitern, hierüber Auskunft zu geben, abgesehen davon, daß sich nicht bei allen Rundfunkratsmitgliedern die Parteizugehörigkeit ermitteln ließe.

Es ist daher davon auszugehen, daß die Rundfunkräte des BR, HR, NDR, von RB, des SDR und des SWF aufgrund ihrer pluralistischen Zusammensetzung auch bei vermuteter Parteizugehörigkeit bestimmter Rundfunkratsmitglieder nicht in dem Maße Parteieinflüssen ausgesetzt sind, wie dies in verfassungswidriger Weise bei den An-

135) Ähnlich auch Kewenig, S. 78 f.

136) Vgl. die Gleichsetzung vom Staats- und Parteienvertreter bei Leibholz, Geiger-Festschrift, S. 16; Starck, Rundfunkfreiheit, S. 35.

stalten mit staatlich-politischem Rundfunkrat geschieht 137). Dies läßt sich auch damit belegen, daß BR, HR, RB, SDR und SWF bezüglich interner Auseinandersetzungen insbesondere in den Rundfunkräten im Vergleich zum früheren NDR sowie zum WDR, DW und DLF nur sehr selten in die öffentliche Diskussion geraten 138). Die wenigen, bisher vor allem in der Presse bekannt gewordenen Äußerungen beweisen vielmehr überwiegend, daß die Rundfunkratsmitglieder von parteipolitischen Einflußnahmen verhältnismäßig unabhängig sind 139).

Diese Unabhängigkeit zeigt sich beim BR vor allem darin, daß die sog. Fraktion der "Grauen", das sind die nicht eindeutig auf bestimmte Parteiinteressen festzulegenden Verbandsvertreter im Rundfunkrat, im Gegensatz zur "Roten" Fraktion, der der SPD zuzurechnenden und der "Schwarzen" Fraktion, der der CSU zuzuordnenden Rundfunkratsmitglieder, im Rundfunkrat die Mehrheit bilden 140). Trotz dieser Unterscheidung beim BR -die "Grauen" gelten als konservativ und eine "Rosa" Fraktion als progressiv-liberal 141)- stimmen in der Praxis die Rundfunkratsmitglieder des BR mit wechselnden Mehrheiten ab, was wiederum ihre Parteiunabhängigkeit und die Sachbezogenheit der Auseinandersetzungen unter Beweis stellt 142).

- 137) So Stein, S. 98; für den SDR wird diese Vermutung durch die von Roland Fritz unter den Rundfunkratsmitgliedern durchgeführten Umfrage bestätigt, vgl. Fritz, S. 165 ff, insbes. S. 170, 174; ähnlich auch Bausch, Rundfunkpolitik, Bd.4, S. 779; für den BR kritisch Keidel, RuF 1976, 15 (28); vgl. auch Rudolf, ZRP 1977, 213 (216), wonach der Parteieneinfluß in den südwestdeutschen Rundfunkanstalten am geringsten sei; auf die wachsende Zahl führender Parteivertreter in Kontrollgremien weist Stein, S. 97 f. hin.
- 138) Bei den Auseinandersetzungen um die Neufassung des BR-G 1972/73 ging es ausschließlich um die Pläne der CSU, durch die Gesetzesänderungen sich insgesamt einen größeren Einfluß auf den BR zu verschaffen; vgl. zu den Vorgängen im einzelnen Bausch, Rundfunkpolitik, Bd. 4, S. 630 ff.
- 139) A.A. Rass/Wittig, Kontroversen, S. 84 f: "Der tatsächliche Einfluß der politischen Parteien ist trotz der Vorherrschaft der sog. gesellschaftlich relevanten Gruppen bestimmend". Seit den CSU-Bestrebungen 1972/73, mehr Einfluß auf die Besetzung von Führungspositionen zu gewinnen, gelten diese Feststellungen nicht mehr uneingeschränkt; vgl. z.B. Brüning/Nax, Kontroversen, S. 109 f.
- 140) Allgemein zur Existenz "grauer Gruppen,"die den Einflüssen der Parteien ausgesetzt sind, Starck, Gutachten, S. 34. Zum Unterschied zwischen sog. roten, schwarzen und grauen Fraktionen vgl. eingehend Hans Heigert "Die Folgen des Volksbegehrens" in Südd.Ztg. v. 12.7.1972, S. 4; zur Existenz einer "rosa" Fraktion vgl. auch Peter Pragal "Der rosa Fraktion angenehmer als der CSU", in Südd.Ztg. v. 11.11.1971, S. 3.
- 141) Vgl. Südd.Ztg. v. 18.3.71 "Schwarze Pläne für eine Machtergreifung".
- 142) Wie Anm. 141 zur Mehrheit der "Grauen" im BR-Rundfunkrat siehe auch Südd.Ztg. v. 9.3.1972, S. 20 "Eine neue Machtprobe im Rundfunkrat".

Allerdings hat es auch bei dieser Anstalt Versuche gegeben, im Rundfunkrat eine Fraktion von CSU-Anhängern und -Mitgliedern zu bilden 143), was aber nicht zu der von den norddeutschen Anstalten bekannten Parteilobalisierung führte. Als Vertreter einer nicht parteigebundenen Öffentlichkeit bilden die sogenannten "Grauen" im Rundfunkrat des BR die große Mehrheit 144).

Insbesondere bei Intendantenwahlen zeigt sich, daß in dem hierfür zuständigen Organ die Mehrheiten nicht nach der Parteienzugehörigkeit der Rundfunkratsmitglieder zustande kommen und deshalb auch keine gegenseitige Blockierung durch Parteifraktionen möglich ist. So wurde im Dezember 1975 der Intendant des BR mit 39 von 44 Stimmen wiedergewählt, wobei es vorher keine bekannt gewordenen parteipolitischen Auseinandersetzungen gab 145). Im November 1980 wählte der Rundfunkrat des HR den parteilosen Justiziar zum Intendanten, nachdem sein Vorgänger im Oktober 1975 zum dritten Mal zum Intendanten mit 17 von 19 Stimmen gewählt worden war, ohne daß Parteienstreitigkeiten bekannt geworden wären 146). Beim SDR wurde seit 1958 ohne parteipolitische Kontroversen der gegenwärtige Intendant mehrfach in seinem Amt bestätigt 147).

Ähnliches gilt nicht für die Intendantenwahl bei RB, die 1974 zwar mit 16 zu 3 Stimmen vorgenommen wurde 148), wobei allerdings der neue Intendant, ehemals Intendant des NDR, durch einen Vorschlag des

143) Vgl. Ernst Müller-Meinigen "Doktor Fritz greift ein", in Südd. Ztg. v. 8.6.1972, S. 4; ferner Heiko Flottau "Die Hörer und Zuschauer haben das Wort", in Südd. Ztg. v. 27.6.1972, S. 4.

144) Vgl. Cornelia Bolesch in der Südd. Ztg. v. 12.5.1980, S. 19 "Ein Grauer, der auch Kröten schluckt".

145) Vgl. Südd. Ztg. v. 16.12.1975; FK Nr. 51/52/1975, S. 8, mit dem besonderen Hinweis darauf, daß nur Rundfunkratsmitglieder Kandidaten für den Intendantenposten vorschlagen dürfen.

146) Vgl. FAZ v. 16.10.1975 "Hess wird wieder Intendant;" FAZ v. 22.11.1980 "Neuer Intendant des HR".

147) Vgl. z.B. zur fünften Wiederwahl Sbr.Z. v. 3.12.1973 mit dem besonderen Hinweis darauf, daß keinerlei politische Auseinandersetzungen stattgefunden haben.

148) Vgl. die Meldung in der Südd. Ztg. v. 5.3.1974, S. 4, "Ein Wink von Bonn entschied"; vgl. Bausch, Rundfunkpolitik, Bd. 4, S. 804 f.

Ministerpräsidenten von Nordrhein-Westfalen und stellvertretenden SPD-Parteivorsitzenden Heinz Kühn, gerichtet an den Bremer SPD-Senatspräsidenten, als Kandidat aufgestellt und auch gewählt wurde 149). Im Unterschied zu den anderen Anstalten zeigt dieser Vorgang, daß es bei RB zumindest einer Partei, der SPD, gelungen ist, im Rundfunkrat Anhänger für die Verwirklichung ihrer Personalpläne zu finden 150). Insgesamt waren 7 Rundfunkratsmitglieder einschließlich der Vertreter des Bremischen Senats und der Deputation für Kunst und Wissenschaft als SPD -Mitglieder bekannt, ein Anteil von 1/3 der Gesamtmitgliederzahl des Rundfunkrates 151).

Seit Mitte der siebziger Jahre scheint sich jedoch die SPD mit Erfolg zu bemühen, die Kollegialorgane von RB mit Anhängern zu besetzen und auf diese Weise Einfluß auf die Tätigkeit der Anstalt zu gewinnen. So gehörten 1977 von 9 Mitgliedern des Verwaltungsrats von RB 8 der SPD und 1 Mitglied der CDU an; alle wichtigen Führungspersönlichkeiten der Anstalten sollten ebenfalls der SPD zuzurechnen sein 152).

Ihren vorläufigen Höhepunkt erreichten diese Anstrengungen, als die maßgeblichen Führungsgremien der SPD im Stadtstaat Bremen Anfang 1980 versuchten, den Intendanten von RB abzulösen, weil dieser eine vom Rundfunkrat bestätigte Personalentscheidung vorbereitet hatte, die der SPD nicht genehm war 153). Obwohl Landes- und Fraktionsvorstand der Bremischen SPD den Intendanten für untragbar erklärt und massiven Druck auf die Rundfunkratsmitglieder ausgeübt hatten, den Intendanten mit 2/3 Mehrheit abzuwählen, konnte diese Auseinandersetzung beigelegt werden, ohne daß sich die SPD durchzusetzen vermochte 154).

Auch nach der Novellierung des RB-G 1979, die eine Zunahme der Rundfunkratssitze für bisher nicht berücksichtigte gesellschaftliche Gruppen zur Folge hatte, verfügt die Bremer SPD gemäß § 5 (3) Ziff. 26 RB-G nur über Sitze von insgesamt 37 155). Allerdings sollen von den Vertretern der gesellschaftlichen Gruppen ins-

149) Vgl. Südd.Z. v. 5.3.1974.

150) So deutlich auch Kewenig, S. 79, mit Anm. 125.

151) Vgl. FAZ v. 5.6.1974 "Parteiengerangel um Radio Bremen".

152) Vgl. FAZ v. 9.5.1977 "Rundfunkräte unter falscher Flagge".

153) Vgl. Der Spiegel, 34. Jahrgang, v. 3.3.1980, S. 119, "Untragbar geworden"; FAZ v. 29.2.1980 "Streit um Radio Bremen beigelegt", FAZ v. 23.2.1980 "Radio Bremen auf dem Weg zum Parteisender"; Südd.Z. v. 29.2.1980 "Bremer Intendant kommt mit Rüge davon".

154) Südd.Z. v. 29.2.1980 "Bremer Intendant kommt mit Rüge davon"; FAZ wie Anm. 153.

155) Vgl. ARD-Jahrbuch 1980, S. 179, die Rundfunkratsmitglieder Lütjen und Schmurr.

gesamt 25 Rundfunkratsmitglieder der SPD angehören 156).

Ob es sich bei RB tatsächlich um die Beherrschung des Rundfunkrats und auch des Verwaltungsrats durch eine Partei, hier durch die SPD, unter dem Deckmantel pluralistischer Zusammensetzung handelt 157), kann aufgrund der Gruppenzugehörigkeit und -auswahl der Rundfunkratsmitglieder, auf die in erster Linie abzustellen ist 158), nicht eindeutig geklärt werden. Formal entspricht die Zusammensetzung des Rundfunkrates von RB dem Pluralismusebot, so daß insofern ein Verfassungsverstoß nicht in Frage steht. Dies gilt auch für den SWF, bei dem die formale, verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende Zusammensetzung des Rundfunkrates keine näheren Anhaltspunkte für eine verstärkte Einflußnahme von Parteifraktionen gibt 159).

Doch ebenfalls bei dieser Anstalt sind, wenn auch gemäßigt, parteipolitische und insbesondere regionalpolitische Einflüsse spürbar vorhanden, was sich bei der Wahl des ehemaligen Chefs der Staatskanzlei von Rheinland-Pfalz zum neuen SWF-Intendanten am 31.5.1976 zeigte. Mit Unterstützung der nicht parteigebundenen Rundfunkratsmitglieder und auch der SPD-Anhänger gelang es der Landesregierung von Rheinland-Pfalz, sich gegen die personalpolitischen Vorstellungen der Landesregierung von Baden-Württemberg durchzusetzen, die am bisherigen Intendanten festhalten wollte 160).

156) Vgl. Wolfgang Heyen in der FAZ v. 23.2.1980 "Radio Bremen auf dem Weg zum Parteiensender"; ihre genaue Zahl ist umstritten, vgl. FAZ v. 25.2.1980, "Dem Parteiendruck nicht nachgeben", die eine Anzahl von 19 bis 25 Parteimitgliedern nennt; ähnlich Wolfgang Heyen in der FAZ v. 19.1.1980 "Nicht das letzte Stück medienpolitischer Weisheit".

157) So schon Wolfgang Heyen in der FAZ v. 5.12.1973 "Radio Bremen wird keine Kaderschmiede"; ähnlich auch die von Wolfgang Heyen, "Parteiengerangel um Radio Bremen", FAZ v. 5.6.1974 wiedergegebene Aussage des Bremer CDU-Bürgerschaftsabgeordneten Metz, wonach gut die Hälfte der Rundfunkrats- und 8 von 9 Verwaltungsratsmitglieder der SPD angehörten und damit Radio Bremen ein Parteiensender sei.

158) Siehe Kewenig, S. 80 f.

159) So die persönliche Mitteilung eines langjährigen Rundfunkrats- und Verwaltungsratsmitgliedes des SWF.

160) Vgl. Theo Wurm "Mainzer Coup gegen Filbingers Mann", in Südd.Z. v. 1.6.1976, S. 3; Günter Kleer "Rundfunk gehört nicht dem Staat" in Sbr.Z. v. 3.6.1976, S. 5; Schneider, N. Hörfunk, Fernsehen, Demokratie, S. 121 m.w.N. Anm. 14; vgl. Zur Intendantenwahl 1976 auch Bausch, Rundfunkpolitik, Bd. 4, S. 810.

Wie weit sich Bundespolitiker in die Belange einer Landesrundfunkanstalt einmischen und in welchem Umfang die Besetzung führender Positionen auch beim SWF vom Parteienproporz beherrscht ist, läßt sich mit der im Juni 1976 bekanntgewordenen Absprache belegen, die zwischen Willy Brandt, Heinz Kühn, Hans Friedrichs und Helmut Kohl getroffen wurde, wonach der der SPD nahestehende Fernsehdirektor von RB diese Position beim SWF einnehmen, der der CDU nahestehende Leiter des Bonner SWF-Büros Hörfunkdirektor und der Sprecher der Bundes-FDP dessen Nachfolger werden sollten 161). Diese Absprachen wurden in der Folgezeit auch verwirklicht 162).

Da auch für die Rundfunkratsmitglieder des HR ihre Gruppenzugehörigkeit eindeutig feststeht, kann hier ebenfalls nicht ohne weiteres ein verfassungswidriger Einfluß der in Hessen herrschenden Regierungskoalition unterstellt werden, obwohl in der Öffentlichkeit bisweilen behauptet wurde, von den 19 Rundfunkratsmitgliedern seien nur 3 nicht der SPD zuzurechnen 163). Die Kleinheit des HR-Rundfunkrats hat jedoch zur Folge, daß sich parteipolitisch orientierte Freundeskreise nicht bilden und die sogenannten "Grauen" den Ausschlag geben 164).

Im Gegensatz zu diesen Rundfunkräten läßt sich eine bemerkenswerte Unabhängigkeit von den politischen Parteien für den Rundfunkrat des SDR anhand seiner öffentlichen Erklärungen feststellen 165).

In mehreren einstimmig gefaßten Resolutionen nahm dieses Organ beispielsweise in den Jahren 1971 - 1974 gegen jede Art von Einflußnahme insbesondere durch politische Kräfte der Regierungsmehrheit Stellung 166) oder verwahrte sich entschieden gegen die von der Landesregierung von Baden-Württemberg geäußerte Kritik, das Hörfunk-

161) Wie Anm. 160, der Spiegel v. 7.6.1976, S. 220.

162) Vgl. Bausch, Rundfunkpolitik, Bd. 4, S. 810.

163) Vgl. Seifert, Massenkommunikationsforschung, S. 311, Anm. 35; ähnlich auch Starck, Rundfunkfreiheit, S. 38 mit Anm. 108, wonach 1972 nur 4 Rundfunkratsmitglieder nicht parteigebunden waren und von 7 Verwaltungsratsmitgliedern 5 der SPD angehörten; ders. Gutachten, S. 33.

164) Vgl. FAZ v. 11.11.1980 "Börners Kummer mit der Intendantenwahl"; FAZ v. 22.11.1980 "Neuer Intendant des Hessischen Rundfunks".

165) So auch Dieter Buhl, "Geht Proporz vor Programm?", Die Zeit v. 19.9.1975, S. 3; im Ergebnis auch die Untersuchung von Fritz, S. 170.

166) Vgl. Südd.Z. v. 17.5.1972, "Südfunkrat warnt vor Parteieneinfluß".

und Fernsehprogramm werde vom Rundfunkrat zu wenig kontrolliert 167). Diese Anhaltspunkte sprechen dagegen, daß die Organe des SDR von den Parteien und damit von einer Art gesellschaftlicher Gruppierung 168) beherrscht ist.

Es bleibt somit festzuhalten, daß bei den Anstalten mit pluralistischem Rundfunkrat i.e.S. ein beherrschender Parteeinfluß nicht zweifelsfrei nachgewiesen werden kann. Dies ist zurückzuführen auf weitgehende Ausschaltung staatlicher Organe bei der Besetzung der Rundfunkräte und auf die meistens von den Parteien unabhängige Entsendung von Gruppenmitgliedern in dieses Gremium durch die hierzu berechtigten Interessenverbände, auch wenn bei mehreren Rundfunkratsmitgliedern Parteizugehörigkeit tatsächlich festgestellt werden kann. Zwar sind auch bei diesen Anstalten Einwirkungen seitens einer oder mehrerer Parteien zu bemerken, so z.B. bei RB, sie erreichen in ihrer Stärke, Häufigkeit und Dauer jedoch nicht das Ausmaß wie bei den anders strukturierten Organen der Anstalten mit staatlich-politischem Rundfunkrat 169).

Bei den Anstalten mit pluralistischem Rundfunkrat i.w.S. -SFB, ZDF, SR- läßt sich dagegen im Hinblick auf die unterschiedlich gestaltete Einschaltung von Parlamenten und Regierungen in das Besetzungsverfahren nicht von vornherein eine dementsprechend eindeutige Einflußnahme durch die Berufung von Parteimitgliedern in den Rundfunkrat oder Verwaltungsrat ausschließen.

Dadurch daß die staatlichen Institutionen Parlament und Regierung ausschließlich mit Parteiangehörigen besetzt sind, wirken die politischen Parteien mittelbar an der Berufung der Rundfunk- und Fernsehratsmitglieder in dem Umfange mit, in dem die Rundfunkgesetzgeber die einzelnen Regierungen und Parlamente am Besetzungsverfahren beteiligt haben. Die Chance der Parteien in den Bundesländern,

167) Vgl. die von Starck, Gutachten, S. 34, wiedergegebene Kritik des SDR-Intendanten; siehe auch Südd.Z. v. 14.6.1974, S. 7 "Südfunk fühlt sich nicht betroffen"; ähnlich auch Südd.Z. v. 31.3.1971 "SDR-Intendant beklagt Staatsaufsicht", wonach der damalige Intendant mit seiner Klage über den wachsenden Einfluß des Staates und der ihn tragenden Parteien auf die Rundfunkanstalt beim Rundfunkrat einhellige Zustimmung fand; vgl. ferner FK 51/52/1975, S. 5, die Wiedergabe einer Rede des Intendanten Bausch in der Rundfunkratssitzung vom 16.12.1975, in der dieser u.a. die Berufung eines parteilosen und nicht "Nahestehers" auf den Posten des Hörfunkchefredakteurs als Besonderheit hervorhob und darauf hinwies, daß in den 17 Jahren seiner Amtszeit keine Position nach dem Parteienproporz besetzt worden sei und die Parteien wegen des SDR-G nicht über Personal- und Parteipolitik entscheiden könnten zusammenfassend zu der von SDR-RR und VR verfolgten "Politik" Bausch, Rundfunkpolitik, Bd. 4, S. 779 f.

168) Vgl. Kewenig, S. 73 f.

169) Vgl. oben S.189 f. der Arbeit.

die Zusammensetzung des Rundfunk- und Fernseh Rates und die Entscheidungen dieses Organs zu beeinflussen, wird bestimmt vom Ausmaß der für Legislative und Exekutive vorgesehenen Mitwirkungsbefugnisse.

Die geringsten Einflußmöglichkeiten ergeben sich für die politischen Parteien beim SFB. Zwar hat das Abgeordnetenhaus von Berlin auf Vorschlag seiner Fraktionen 8 Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens zu wählen 170), das macht aber nur einen Anteil von 1/3 der Gesamtzahl der entscheidungsberechtigten Rundfunkratsmitglieder aus 171). 7 Angehörige dieser Gruppe sind Abgeordnete des Berliner Landesparlaments und damit zugleich als Parteienvertreter im Rundfunkrat anzusehen 172).

Für eine parteipolitische Ausrichtung dieses Gremiums mit Hilfe des bereits beschriebenen Bestätigungsverfahrens 173) bestehen kaum Möglichkeiten. In der Regel können hierbei keine Einflüsse, auch nicht der Parteien der Regierungskoalition, geltend gemacht werden.

Die parteipolitische Zurückhaltung wird auch bestätigt dadurch, daß im Gegensatz zu anderen Rundfunkanstalten kaum Informationen über parteipolitische Auseinandersetzungen im Rundfunkrat des SFB an die Öffentlichkeit außerhalb Westberlins gelangen und selbst dann keine konkreten Aussagen über Abstimmungen nach Parteifractionen bzw. Parteizugehörigkeit gemacht werden 174). Das gilt auch für die Wahl des ehemaligen SPD-Fraktionsvorsitzenden im Abgeordnetenhaus zum Intendanten im Jahre 1977 mit 13 von 23 Stimmen 175). Im SFB-Rundfunkrat bringen die Parteien allein keine Mehrheit zustande, sondern müssen von Fall zu Fall "Graue" auf ihre Seite ziehen 176). Mitteilungen dieses Inhalts zeigen zwar an, daß auch im Rundfunkrat des SFB Parteigruppierungen vorhanden sind. Ihre Zentren dürfen die vom Abgeordnetenhaus gewählten Parlamentarier bilden. Selbst wenn über diesen Anteil hinaus auch einige Verbandsvertreter Parteimitglieder sind 177), so dürfte doch nicht die Stärke von "Fraktionen" des Rundfunkrats erreicht werden, die alle

170) So § 6 (3) Ziff. 1 SFB-S 1974.

171) Insgesamt 24 zuzüglich 2 Vertreter des Personalrats als beratende Mitglieder, vgl. ARD-Jahrbuch 1980, S. 187.

172) Vgl. ARD-Jahrbuch 1980, S. 187.

173) S. oben S.99 ff. der Arbeit.

174) Siehe z.B. die entsprechende Meldung in epd, Nr. 92/1975, S. 8.

175) Vgl. Bausch, Rundfunkpolitik, Bd. 4, S. 811; Südd. Z. v. 8./9.6.1977, S. 4 "Im Parteiengriff".

176) Vgl. 1975 epd Nr. 92, S. 8.

177) Wofür jedoch mangels entsprechender Veröffentlichungen konkrete Anhaltspunkte fehlen.

Rundfunkratsmitglieder erfassen. Bei Abstimmungen kann daher nicht jene Geschlossenheit nach Parteibindung und jene Blockbildung erreicht werden, wie sie vom Rundfunkrat des WDR bekannt ist. Letztlich geben die in der Mehrzahl befindlichen, parteiungebundenen Stimmen der Gruppenvertreter den Ausschlag, ähnlich wie bei den pluralistischen Rundfunkräten i.e.S. 178). Eine Beherrschung des SFB-Rundfunkrates durch die Parteien, auch nicht mittels gegenseitiger Blockierung der Parteienvertreter, kann für den SFB trotz der Einschaltung der Berliner Landesregierung in Form der Bestätigung der gewählten Rundfunkratsmitglieder nicht bejaht werden. Eine derartige Schlußfolgerung könnte jedoch das für die Besetzung des SR-Rundfunkrats gesetzlich vorgeschriebene Verfahren nahelegen, das als das im Prinzip am besten geeignete Modell für die Legitimation von Gruppenvertretern zu Repräsentanten der Allgemeinheit zu bewerten ist 179). Für die Durchsetzung von Parteieninteressen kommen insbesondere die den gesellschaftlichen Gruppen zuzurechnenden Rundfunkratsmitglieder in Betracht, denn die insgesamt 3 von den Landtagsfraktionen 180) entsandten Personen, die offenkundig wie der Regierungsvertreter Parteimitglieder sind, bilden eine zu kleine Gruppe, um tatsächlich einen verfassungswidrigen Einfluß auf den Rundfunkrat gewinnen zu können. Allerdings bietet das beim SR geübte Verfahren den im Landtag vertretenen Parteien, insbesondere den Mehrheitsparteien, Möglichkeiten, Einfluß auf die Zusammensetzung des Rundfunkrats zu nehmen.

Dadurch, daß es dem Landtag freigestellt ist, nach dem Ablauf der Rundfunkratsamtsperiode die "Gemeinschaften des öffentlichen Lebens" neu auszuwählen, dabei nicht mehr relevante Gruppen zu übergehen und statt dessen inzwischen relevant gewordene Gemeinschaften zu berücksichtigen 181), liegt es ausschließlich bei den Mehrheitsfraktionen, solche Gruppen und Gemeinschaften zu Kandidatenvorschlägen aufzufordern, die ihnen politisch nahestehen und damit den Kreis jener Gruppen unverändert zu lassen, die sich auch bisher als parteiorientiert und den Mehrheitsparteien verbunden erwiesen haben 182).

178) Siehe oben S.194 f. der Arbeit.

179) Siehe oben S.106 f. der Arbeit.

180) Nach der Gesetzesänderung vom 16.7.1975 gehört dem Rundfunkrat des SR auch ein Mitglied der FDP-Fraktion an; Amtsbl.d.Saarl. 1975, S. 890.

181) Ein solcher Austausch findet jedoch in der Regel nicht statt, siehe oben S.149 f. der Arbeit.

182) Vgl. z.B. LT-Drucks. 6. WP 1972, S. 1057, Abgeordneter Lafontaine; vgl. Niederschrift über die Sitzung des Ausschusses für Kultus, Bildung und Sport, LT*6. WP, v. 30.1.1975, S. 3, Abgeordneter Lafontaine; LT-Drucks. 6. WP 1972, S. 1705, Abgeordneter Lafontaine.

+ Drucks.

Zusätzlich besteht die Möglichkeit, aus der Reihe der von den Gruppen jeweils fünf benannten Persönlichkeiten, die in alphabetischer Reihenfolge und mit den Präferenzen des jeweiligen Verbandes dem zuständigen Landtagsausschuß mitgeteilt werden 183), denjenigen Kandidaten auszuwählen, der entweder als Parteimitglied oder als sog. (Partei)-"Nahestehender" bekannt ist 184). Auf diese Weise könnte die Mehrheit im Ausschuß für Kultus, Bildung und Sport 185) und demzufolge die Parlamentsmehrheit den Rundfunkrat überwiegend mit Sympathisanten besetzen, womit sich ein den Rundfunkrat und seine Aufgabenwahrnehmung beherrschender Einfluß durch eine oder wenige Parteien herstellen ließe 186).

Wie bei den vorangegangenen beiden Rundfunkratswahlen konnte sich auch 1975, 1978 und 1981 die Ausschußmehrheit bei der Mehrzahl der dem Landtag vorzuschlagenden Rundfunkratsmitglieder durchsetzen, was beispielsweise 1975 die Abstimmungsergebnisse verdeutlichen: bei 12 Mitgliedern war die Parlamentsmehrheit ausschlaggebend, 6 Mitglieder wurden einstimmig gewählt, und bei 2 Mitgliedern stimmten auch Mitglieder der Minderheitsfraktion mit der Ausschußmehrheit 187). Gewählt wurden 1975 diese Personen vom Landtag mit den Stimmen der Mehrheitsfraktion am 24. März 1975, indem diese dem gesamten Vorschlag geschlossen zustimmte, die Opposition jedoch ihre Zustimmung versagte 188).

Ohne eine genaue Kenntnis der nur vermuteten Parteizugehörigkeit einzelner Rundfunkratskandidaten läßt sich aus den Wahlergebnissen nicht schließen, daß die Mehrheit im Ausschuß und im Saarländischen Landtag den Rundfunkrat überwiegend mit Partei-Angehörigen oder

-
- 183) Mitteilung der Sbr.Ztg. v. 15.2.1978 "Streit um den Rundfunkrat"; ähnlich auch der Abgeordnete Lafontaine mit dem Hinweis auf Parteibuchauswahl in LT-Drucks. 6. WP 1973, S. 1058; zur alphabetischen Reihenfolge der Kandidaten der Abgeordnete Rohde in LT-Drucks., 6. WP 1973, S. 1063.
- 184) Der Abgeordnete Lafontaine zum Auswahlkriterium der Parteizugehörigkeit i.d.Sitzung des Saarl. Landtages, LT-Drucks. 6. WP 1972, 1073, derselbe bezeichnete den Rundfunkrat als Dependence der CDU, vgl. Sbr.Ztg. v. 24.1.1978 "SPD Saar für andere Zusammensetzung des SR-Rundfunkrates".
- 185) Der Ausschuß hat dem Landtag die Rundfunkratsmitglieder zur Wahl vorzuschlagen, vgl. § 16 (4) 1 GVERS.
- 186) Vgl. auch Michelbericht-Südwestkommission, S. 200, mit dem besonderen Hinweis auf die Gefahr, daß bei diesem Verfahren das Staatsorgan Parlament zu großen Einfluß auf die Rundfunkanstalten gewinnen könnte.
- 187) Vgl. die Niederschrift über die Sitzung des Ausschusses für Kultus, Bildung und Sport vom 13.3.1975, LT-Drucks., 6. WP, S. 2 - 8.
- 188) Vgl. LT-Drucks., 6. WP 1975, S. 2708; vgl. Zur Wahl 1981 Vorschlag des Ausschusses für Kultus, Bildung und Sport vom 12.3.81, Landtag des Saarlandes, Drucks. 8/423 v. 12.3.1981.

Sympathisanten besetzt hat 189). Das GVRs gibt zwar der Landtagsmehrheit die Möglichkeit, einmal nur der Parteimehrheit nahestehende Gruppen auszuwählen oder Verbände nicht zu berücksichtigen, bei denen eine Neigung zu einer anderen Partei vermutet wird, zum anderen von den benannten Kandidaten wenigstens die "Nahestehende" zu wählen, wovon auch jede Ausschuß- und Parlamentsmehrheit Gebrauch machen dürfte 190), dennoch kann dieses Besetzungsverfahren nicht an sich und auch nicht die dadurch zustande gekommene Zusammensetzung des Rundfunkrats als verfassungswidrig beurteilt werden. Dies wäre nur möglich, wenn der Nachweis erbracht werden könnte, daß die Parlamentsmehrheit ausschließlich nach den Kriterien der Parteizugehörigkeit entscheidet und eindeutig Parteimitglieder, nicht aber Interessenvertreter wählt, und wenn ausschließlich parteiorientierte Mehrheiten im Rundfunkrat zustande kommen würden. Daß letzteres in der Vergangenheit nicht der Fall war, konnte festgestellt werden, seit die Öffentlichkeit zu den Rundfunkratssitzungen zugelassen wurde 191).

Auch wenn Anzeichen wie die Zugehörigkeit der Führungsspitze des Saarländischen Rundfunks zur Partei der Landtagsmehrheit -der Intendant des SR war als Mitglied der CDU-Fraktion Vorsitzender des Kulturpolitischen Ausschusses und Vizepräsident des Saarländischen Landtages, sein Vorgänger war über lange Jahre persönlicher Referent von Konrad Adenauer- dafür sprechen, daß es der saarländischen Mehrheitspartei gelungen ist, in gewissem Umfang über den Rundfunkrat ihre personalpolitischen Vorstellungen zu verwirklichen 192), was

189) Nach der Aussage des CDU-Fraktionsvorsitzenden hatten die CDU-Mitglieder im 1975 neu gewählten Rundfunkrat nicht die absolute Mehrheit, LT-Drucks. 6. WP v. 24.3.75, S. 2707, a.A.: der Abgeordnete Lafontaine (SPD) ebenda, S. 2697 f., der jedoch seine Behauptung, die CDU habe im Rundfunkrat des SR die Mehrheit, nicht zu belegen vermochte, aber darauf hinwies, daß Intendant, Stellvertr. Intendant, bisheriger Rundfunkratsvorsitzender, der Verwaltungsratsvorsitzende und der Vorsitzende des Programmbeirats sämtlich der CDU angehörten, siehe LT-Drucks. 6. WP, S. 2697 f.

190) Zum Bestreben gerade der politischen Parteien, über die Kollegialorgane politischen Einfluß und den von ihnen vertretenen Standpunkt geltend zu machen, siehe Kewenig, S. 78 f.

191) So Beschluß des Rundfunkrats vom 20.6.1973.

192) Vgl. Abgeordneter Lafontaine i.d. Sitzung des Saarl. LT vom 24.3.1975, LT-Drucks., 6. WP, S. 2698 und 2708.

folglich auch auf die Programmarbeit nicht ohne Auswirkungen bleiben kann 193), reichen diese Hinweise jedoch nicht aus, auch die tatsächliche Zusammensetzung des Rundfunkrats als nicht verfassungskonform zu bezeichnen. Nach wie vor werden wie bei den pluralistischen Rundfunkräten i.e.S. die anerkannten gesellschaftlichen Gruppen, wenn auch mit einigen zulässigen Abweichungen im Vergleich zu den anderen Anstalten, vom Landtag berücksichtigt und insoweit nicht zugunsten ausschließlich der politischen Parteien benachteiligt. Auch das tatsächlich geübte Verfahren verwirklicht wenigstens formal die Kriterien einer verfassungskonformen pluralistischen Binnenstruktur, wobei allerdings festzuhalten bleibt, daß die Einwirkungsmöglichkeiten für die Parteien, insbesondere für die jeweilige Mehrheitspartei, größer sind als beim SFB, so daß das saarländische Modell nur dann zur Besetzung des Rundfunkrates geeigneter erscheint als andere, wenn diese Nachteile noch auszu-schließen sind.

Aufgrund des für die Zusammensetzung des ZDF-Fernsehrats oben näher beschriebenen Berufungsverfahrens 194) erscheint bei dieser Fernseh-anstalt den politischen Parteien der größte Raum für Einwirkun-gen auf die Tätigkeit der Anstalt mit Hilfe des Fernseh- bzw. Ver-waltungsrates eröffnet zu sein. Von den 66 Mitgliedern des Fernsehrats sind insgesamt 12 Vertreter unmittelbar von den Parteien ent-sandt. Erstmals wurde damit den politischen Parteien nicht als Par-lamentsfraktionen, sondern als besonderer gesellschaftlicher Kraft das Entsendungsrecht zuerkannt 195) und damit der ohnehin starke Einfluß der Regierungs- und Parlamentsmitglieder in diesem Gremium verstärkt. Zu diesen Mitgliedern sind wiederum die 11 Vertreter der Länder und die 3 Vertreter des Bundes als Vertreter auch von Par-teiinteressen zu zählen, so daß insgesamt 26 Fernsehratsmitglieder, das sind mehr als ein Drittel, eindeutig als Angehörige und Ver-treter der politischen Parteien zu bezeichnen sind.

193) Vgl. die verschiedenen Aussagen zu den Aktionen des früheren SR-Intendanten Mai, wie z.B. die Entlassung des SR-Literatur-redakteurs Astel im Juni 1971, etwa Sbr.Z. v. 22.6.1972, FR v. 26./27.6.1972, S. 15; oder seine öffentliche Kritik, das Ludwig-Harig-Hörspiel "Staatsbegräbnis" (eine Satire auf das Adenauer-Begräbnis) von anderen Anstalten senden bzw. im Druck verbreiten zu lassen, z.B. in FR v. 7.4.1973 "Staatsbegräbnis 1. Klasse"; Sbr.Z. v. 12.2.1973, S. 5; oder seine Einschaltung in die Vorgänge um die Absetzung der Fernsehdokumentation über das Saar-Referendum 1956 von Heribert Schwan, Der Spiegel, Nr.42 v. 13.10.1975, S. 60; "Ein schwerer Konflikt" in FAZ v.17.10.75, S. 27; ders. "Die abgesetzte Saarsendung"; FAZ v. 20.10.75 von Volker Diepes; Karl-Otto Saur in Südd.Z.v.20.10.75, S. 8.

194) Siehe oben S.101ff.der Arbeit.

195) Kritisch hierzu Fritz, S. 99.

Für die übrigen, von den Ministerpräsidenten auf Vorschlag der hierzu ermächtigten Verbände berufenen Fernsehratsmitglieder 196) und auch für die Mitglieder, über deren Berufung die Ministerpräsidenten frei entscheiden (die sogenannte r-Gruppe) 197) gilt wie bei den Rundfunkräten der übrigen Anstalten, daß sie nicht von vornherein als Parteienvertreter einzustufen sind, auch wenn sie gleichzeitig Parteien angehören sollten 198). Allerdings liegt auch bei diesen Personen die Vermutung nahe, daß durch die Einschaltung der Ministerpräsidenten der Länder insofern Möglichkeiten zur parteipolitischen Beeinflussung vorhanden sind, als der Ministerpräsidentenkonferenz nur solche Kandidaten vorgeschlagen werden dürften, für die die Aussicht besteht, auch tatsächlich berufen zu werden. Es wird also wohl bereits in den Verbänden, unabhängig davon, daß sie selbst dieser oder jener Partei nahestehen, eine parteipolitisch beeinflusste Vorentscheidung getroffen werden, was letztlich auch durch diese, die politischen Parteien begünstigende Regelung legalisiert wird. Dem möglichen Einwand, es könne sich bei diesem Verfahren wegen der föderalistischen Struktur nicht eine einzige Partei durchsetzen, ist damit zu begegnen, daß im Zweifel die Mehrheit den Ausschlag gibt 199).

Läßt sich noch bei der Gruppe der auf den Gruppenvorschlag hin berufenen Fernsehratsmitglieder (§ 14 (1) g-q ZDF-StV) im einzelnen nicht nachweisen, daß diese nicht ausschließlich wegen ihrer Parteigebundenheit als Angehörige oder "Nahestehende" in den Fernsehrat berufen werden -insofern ist formal das Pluralismusgebot gewahrt-, so spricht für die r-Gruppe die Vermutung, daß hier der Proporz der Länder und der sie regierenden Parteien zum Zuge kommt 200). Das folgt schon daraus, daß die Ministerpräsidenten an keine besonderen Vorschläge von Gruppen oder Verbänden gebunden sind, und daß beim Ausscheiden eines Mitgliedes das Land den Nachfolger bestimmt, das auch den Vorgänger vorgeschlagen hat 201). Insofern bleibt die einmal gefundene Balance zwischen den die Mitglieder der r-Gruppe vorschlagenden Ländern und Parteien gewahrt.

Das Sachverständigenprinzip, nach dem diese Mitglieder ausgewählt

196) Vgl. § 14 (1) g-q ZDF-StV.

197) Vgl. § 14 (1) r ZDF-StV.

198) Siehe die Begründung oben S. 192 ff. der Arbeit.

199) Zur Mehrheit in der Ministerpräsidentenkonferenz zum Zeitpunkt der Gründung des ZDF, siehe Flottau, S. 123; vgl. Lothar Schwarz in Fernsehen und Film, Heft 9 1971, S. 3; Egon Netenjakob "Der Geist von Mainz" in Fernsehen und Film 1971, S. 4 ff, S. 8; Der Spiegel v. 4.10.1971, S. 90.

200) Ähnlich Fritz, S. 99.

201) Auskunft der Staatskanzlei Mainz.

werden sollen 202), bietet keine Handhabe gegen parteipolitische Beeinflussung, sondern begünstigt sie eher, wie die Beispiele des WDR zeigen. Beim ZDF ist nur an die Stelle des Landtags die Konferenz der Ministerpräsidenten getreten. Bei der Auswahl der Persönlichkeiten, die diese Bereiche vertreten sollen, sind die Ministerpräsidenten ebenso wenig gehindert, den Interessen der Parteien, wenn auch in einem proportionalen Verhältnis, Vorrang zu geben, wie dies für das wählende Parlament beim WDR gilt.

Werden diese Mitglieder, bei denen sich der parteipolitische Einfluß ungehindert Geltung zu verschaffen vermag, den 26 offiziellen Parteienvertretern zugerechnet, so ergäbe dies insgesamt 40 Fernsehratsmitglieder mit parteipolitischer Zugehörigkeit oder Nähe. Damit wären mehr als die Hälfte aller Fernsehratsmitglieder einer Art gesellschaftlicher Kräfte zuzurechnen, so daß daraus eine nicht verfassungskonforme Zusammensetzung dieses Organs gefolgert werden könnte. Für eine parteipolitische Ausrichtung des Fernsehrats spricht außerdem das Vorhandensein sog. CDU- und SPD-Freundeskreise, in denen Entscheidungen des Fernsehrates vorbereitet oder auch bereits im voraus getroffen werden 203). Die Existenz dieser Freundes-

202) Siehe oben S. 103 der Arbeit.

203) Zur Existenz dieser Freundeskreise bei WDR und ZDF siehe Fritz, S. 165 f.; vgl. ferner Lerche, Rundfunkorganisation, S. 76; Schneider, N. in Hörfunk, Fernsehen, Demokratie S. 119, 122, der darauf hinweist, daß sich durch die Freundeskreise ein parteipolitischer Einfluß auf die Gremien- und Anstaltstätigkeit ebenso stark bemerkbar macht wie dies beim WDR der Fall ist; vgl. im übrigen die Angaben von Hall, Rundfunkfreiheit, S. 82 und von Meyen, S. 106, wonach 1978 im ZDF-Fernsehrat die CDU/CSU über 37, die Koalitionsparteien über 28 SPD- und 1 FDP-Angehörigen verfügten.

Eine ausführliche Rechtfertigung der Freundeskreise und der Fraktionenbildung beim ZDF-Fernsehrat gibt Brüssau, Fernsehen, S. 74 f.:

Für die Aufgabenerledigung durch den Fernsehrat sei die vorbereitende Arbeit in den Freundeskreisen unerläßlich; ferner zur Kür des ZDF-Intendanten durch CDU- bzw. SPD-Freundeskreise 1977 Bethge, UFITA Bd. 81 (1978), 75 (79; zu diesem Problem ferner Egon Netenjakob in "Der Geist von Mainz", in Fernsehen und Film 1971, S. 4 ff. S. 8; Der Spiegel vom 4.10.1971, S. 97; vgl. Heiko Flottau in Südd.Z. v. 31.3./1.4.1973, S. 4 "Geburtshelfer war das Bundesverfassungsgericht", ferner Olaf Ihlau in Südd.Z. v. 16.2.1971, S. 3 "Auf Proporzpfaden zur 3. Kür", der darauf hinweist, daß im CDU/CSU-Freundeskreis die Entscheidung für die spätere Wiederwahl des Intendanten Holzammer fiel; die Existenz solcher parteiorientierter Freundeskreise der Fernsehratsmitglieder wurde auch von dem Journalisten Müller-Meinigen am 29.4.1973 in einer Sendung des ZDF bestätigt; ferner Stein, S. 97 ff.

kreise, denen anzugehören für die Fernsehratsmitglieder mittlerweile notwendig geworden ist, um auf die Entwicklung der Anstalt einwirken zu können 204), beweist, daß die Vertreter von SPD und CDU im Fernsehrat wegen ihrer großen Zahl sich zum Kern von Fernsehratsfraktionen entwickelt haben, um den sich zwangsläufig die Vertreter der Gruppen und Verbände gruppieren, weshalb parteiunabhängige Entscheidungen im Fernsehrat nicht mehr getroffen werden können 205).

Während aber für den Fernsehrat eine Sachentscheidungen beeinflussende Polarisierung nur vermutet, nicht aber eindeutig festgestellt und damit die Beherrschung dieses Organs durch eine oder mehrere Parteien nicht aufgezeigt werden kann 206), sind für das wichtigere Organ, den Verwaltungsrat, deutlich zwei Fraktionen zu unterscheiden: 3 Verwaltungsratsmitglieder gehören seit 1977 der SPD, 5 der CDU und 1 Mitglied der FDP an 207). In diesem Kollegialorgan kanalisiert sich der Einfluß der beiden Parteiverbindungen SPD/FDP und CDU/CSU, der besonders bei Personalentscheidungen offen zutage tritt. Geht es um die Besetzung von Führungspositionen etwa des Intendanten, des Chefredakteurs oder des Programmdirektors, so entscheidet die Parteienmehrheit im Verwaltungsrat, bei der oft nur eine einzige Stimme den Ausschlag gibt 208). Über die Besetzung

- 204) Vgl. hierzu Fritz, S. 229, siehe auch FK Nr. 47/1975, S. 4; "Wer den Freundeskreisen nicht angehört, hat keine Chance, auf die Entwicklung der Anstalt einzuwirken, mit weiteren Hinweisen auf die parteiorientierten Freundeskreise beim früheren NDR u. WDR; zu den "Freundeskreisen" siehe auch Starck, Rundfunkfreiheit, S. 33; Stein, S. 98.
- 205) Vgl. hierzu Fritz, S. 166, 170. Ein weiteres Indiz für die parteipolitische Polarisierung des Fernsehates des ZDF ist der Hinweis in der FAZ v. 8.9.1973 "Der Proporz" - Handel beim Zweiten Deutschen Fernsehen", wonach die CDU der SPD bedeutet habe, sie werde ihr nach dem Ausscheiden des Fernsehratsvorsitzenden die Besetzung dieses Postens überlassen; vgl. auch zu den "festen Fraktionen" einer SPD- und einer CDU-orientierten Gruppierung Alexander Hoffmann in der Südd.Z. v. 26.3.1979, S. 3 "Schein-gefecht mit einschüchterndem Effekt"; zum Proporzhandeln der CDU/CSU- und SPD-Freundeskreise Stein, S. 98.
- 206) Eine Abstimmung nach parteipolitisch beeinflussten Mehrheiten im Fernsehrat läßt sich auch aus den Intendantenwahlen 1962 u. 1966 ablesen, vgl. Seifert, Massenkommunikationsforschung, S. 313, m. Anm. 50; zur parteipolitischen Aufteilung der Fernsehratsausschüsse Stein, S. 98.
- 207) Vgl. FAZ v. 11.5.1977, S. 4 "Der ZDF-Verwaltungsrat ist komplett" ZDF-Jahrbuch 1980, S. 29.
- 208) Vgl. 1975 Auseinandersetzung um den künftigen Programmdirektor und den Chefredakteur, in der mit der Stimme des FDP-Vorsitzenden Genscher, des Vertreters der Bundesregierung im Verwaltungsrat der Vorschlag der 4 CDU-Vertreter abgelehnt wurde, den ehem. Intendanten des ORF Bacher zum Programmdirektor zu wählen; hierzu Heiko Flottau in Südd.Z. v. 8./9.11.75 "SPD über Bachers ZDF-Kandidaten empört"; vgl. ferner die Vorgänge um die Besetzung des Postens eines Leiters des ZDF-Studios Berlin, bei dem ebenfalls die Stimme von Außenminister Genscher den Ausschlag gab, hierzu Heiko Flottau in Südd.Z. v. 22.1.74, S. 4 "Die Entscheidung liegt bei Genscher".

der 4 wichtigsten Positionen der Anstalt handelten die Parteien 1962 bei der Gründung des ZDF einen Proporz aus, wonach der Intendant und der Chefredakteur von der CDU, der Programm- und der Verwaltungsdirektor von der SPD vorgeschlagen werden 209).

An diese Proporzentscheidung sind die jeweiligen Verwaltungsratsmehrheiten gebunden, die jedoch 1976 die "Programmplätze" in der Führungsspitze des ZDF austauschten, weshalb seither Intendant und Programmdirektor der CDU, Chefredakteur und Verwaltungsdirektor der SPD zuzuordnen sind 210).

Die Beherrschung des Verwaltungsrats des ZDF durch die großen Parteigruppierungen bedingt, daß die Entscheidungen in diesem Organ in den Parteizentralen getroffen und damit von außen in den Verwaltungsrat hineingetragen werden 211). Folglich bleibt die Einflußnahme nicht auf Personalentscheidungen beschränkt, sondern erstreckt sich auch auf die Programmgestaltung dergestalt, daß die Parteien letztlich vorschreiben, wann ihnen Mitbestimmung über die inhaltliche Gestaltung von Sendungen und Mitsprache bei der Auswahl der Moderatoren zu gewähren ist. Solche Bestrebungen traten 1973 offen zutage in den wochenlangen Auseinandersetzungen zwischen der CDU, der SPD und der Leitung der Fernsehanstalt um die Konzeption und Moderation der ZDF-Sendung "Journalisten fragen - Politiker antworten", in denen die Parteien das Recht für sich in Anspruch nahmen, für die inhaltliche Gestaltung dieser Sendung verantwortlich zu sein, um nach der Wahl des bisherigen Moderators Appel zum Intendanten des DLF als Nachfolger einen Kandidaten ihrer politischen Richtung durchzusetzen.

-
- 209) Vgl. auch die für den Parteienproporz bezeichnenden Vorgänge um die Intendantenwahl 1977, geschildert von Bausch, Rundfunkpolitik, Bd. 4, S. 793 f.; vgl. FAZ v. 8.9.75 "Proporzhandel beim ZDF"; eingehend Thomas Ross in FAZ v. 5.4.75 "Eine schwarz-rote Jacke für das ZDF" mit bes. Hinweis auf die Proporzabsprachen zwischen CDU und SPD im Jahre 1962 und später; hierzu auch deutlich FK Nr. 47/1975, S. 4 f.; siehe auch die Darstellung der Personalabsprachen zwischen den Spitzenpolitikern der Bundesparteien bei Bausch, Rundfunkpolitik, Bd. 4, S. 792; ferner Stein, S. 99 f.
- 210) Vgl. Bausch, Rundfunkpolitik, Bd. 4, S. 792 f.; zur unveränderten Situation in der Führungsspitze 1979 Alexander Hoffmann in der Südd.Z. v. 26.3.1979, S. 3 "Scheingefecht mit einschüchterndem Effekt".
- 211) Vgl. etwa die Vereinbarung zwischen dem ehem. stellvertr. SPD-Vorsitzenden Heinz Kühn und dem CDU-Vorsitzenden Helmut Kohl über die Besetzung der Positionen von Programmdirektor und Chefredakteur beim ZDF Heiko Flottau, in Südd.Z. v. 14.11.74, S. 3 "Neue Töne von der 9. Stimme"; zu ähnlichen Absprachen zwischen Helmut Kohl und Heinz Kühn 1973 über eine mögliche Änderung der Mehrheitsverhältnisse im Verwaltungsrat, Starck, Rundfunkfreiheit, S. 31 mit Anm. 89.

Diese Sendung wurde offen als Parteiensendung bezeichnet 212). Die Parteien halten dadurch, daß sie den Verwaltungsrat mit Personen ihres Vertrauens besetzt haben, für die Überwachung der Anstaltstätigkeit die entscheidende Schlüsselstellung, von der aus sie ungehindert Personal- und Programmpolitik betreiben können. Sie gewinnen aufgrund der umfassenden Kontrollzuständigkeit dieses Organs Einfluß auf alle für die Anstalt wichtigen Entscheidungen. Dies hat wegen der Funktionsteilung zwischen Verwaltungsrat und Fernsehrat zur Folge, daß der Fernsehrat letztlich zum Vollzugsorgan des Parteienwillens wird, umso mehr dann, wenn es den Parteien gelingt, auch in diesem Gremium Mehrheiten zu ihren Gunsten zustande zu bringen, die die von ihnen im Verwaltungsrat getroffenen Entscheidungen bestätigen und durchzusetzen vermögen. Einen Anhaltspunkt für die Majorisierung des Fernsehrats mit Parteianhängern gibt die Mitte des Jahres 1975 geäußerte Bereitschaft der CDU, der SPD den Vorsitz im Fernsehrat des ZDF zuzugestehen, der bisher von einem der CDU zuzurechnenden Fernsehratsmitglied wahrgenommen wurde 213). Seit 1976 ist der sozialdemokratische Oberbürgermeister von Mainz Vorsitzender des Fernsehrats.

Gerät der Fernsehrat erst dann in die Nähe der Verfassungswidrigkeit, wenn auch die Mitglieder der g-q-Gruppe nur unter parteipolitischem Aspekt in den Fernsehrat gewählt werden sollten, so widerspricht die tatsächliche Zusammensetzung des Verwaltungsrates dem Pluralismusgebot 214). Wie stark die Abhängigkeit der Anstalt von den politischen Parteien ist, kommt auch darin zum Ausdruck, daß diese sich außerhalb der Kontrollorgane auf die Besetzung der wichtigen Führungspositionen einigen und diese Absprachen von den Gremienmitgliedern nachträglich bestätigt werden. Die Parteien haben sich auf diese Weise Mitspracherechte wie bei keiner anderen Rundfunkanstalt mit pluralistischem Rundfunkrat gesichert, in deren Ausübung den Organen des ZDF wesentliche Entscheidungsbefugnisse entzogen worden sind.

212) Vgl. Helmut Herles in Südd.Z. v. 19./20.4.73, S. 9, wonach die Parteien die Appel-Runde als "unsere Sendung" bezeichneten; ders. in Südd.Z. v. 18.4.1973 "Streit um Appels Nachfolge geht weiter"; Sbr.Z. v. 18.4.73 "Parteien dringen auf Einfluß bei ZDF-Sendung"; Sbr.Z. v. 31.3./1.4.73 "SPD übt scharfe Kritik an ZDF-Chef Holzamer"; FAZ v. 31.3./1.4.73 "Streit um Nachfolger Appels"; vgl. auch Stock, Koordinationsrundfunk, S. 118 f. mit w. Nachw. in Anm. 378 f.

213) Vgl. zu dieser Absprache Bausch, Rundfunkpolitik, Bd. 4, S. 793.

214) Das BVerfG spricht von den Organen, nicht nur von Rundfunkrat oder Fernsehrat, vgl. BVerfGE 12, 205 (261 ff); zur Gültigkeit des Pluralismusgebots auch für den Verwaltungsrat Bethge, Reorganisation, S. 31 u. 51, Ipsen, Mitbestimmung, S. 44.

Als Folge dieser Abhängigkeit werden zumeist nur noch partei-orientierte Entscheidungen getroffen, wodurch letztlich auch die journalistische Tätigkeit beeinträchtigt wird 215), abgesehen davon, daß wegen der oft lange andauernden Auseinandersetzungen zwischen den Parteien um die Besetzung von Führungspositionen diese unzumutbar lange vakant bleiben müssen 216).

Die tatsächliche Zusammensetzung des Verwaltungsrats und die Besetzung der Leitungspositionen nach ausschließlich parteipolitischen Gesichtspunkten ist daher verfassungswidrig, weil die vielfältigen gesellschaftlichen Gruppen auf die Anstaltstätigkeit keinen Einfluß nehmen können, wie dies bei den anderen Anstalten in verfassungskonformer Weise geschieht 217).

2.3 Zusammenfassendes Ergebnis:

Wie die Darstellung der Einflußnahme staatlicher Organe und der politischen Parteien auf die Zusammensetzung der Kontrollorgane zeigt, ist die Beherrschung des Mediums Rundfunk durch diese Institutionen dort am ehesten möglich und gewährleistet, wo der Staat, besser der Parteienstaat, - Parlamente und Regierung - allein zuständig ist für die Besetzung und Zusammensetzung von Rundfunk-/ Fernseh- und Verwaltungsrat.

Da der demokratisch-parlamentarische Staat ein Parteienstaat ist, führt die von Parlamenten und Regierungen ausschließlich oder überwiegend vorgenommene Auswahl der Gremienmitglieder zwangsläufig zu einem Übergewicht der Parteien und damit auch zu einer Auslieferung der Organe an die politischen Parteien 218), was sich anhand der Zusammensetzung der Aufsichtsgremien von WDR, DW, DLF und des ZDF - Verwaltungsrats feststellen ließ.

Zwar läßt das vom WDR-Gesetzgeber gewählte Besetzungsverfahren eine verfassungskonforme Handhabung zu, die seit Bestehen dieser Anstalt tatsächlich vorgenommene Zusammensetzung der mit den Lenkungs-

215) Vgl. hierzu FK Nr. 31/1975, S. 12 "Die Parteien paralysieren journalistische Entwicklung und Bewegungen im ZDF".

216) Vgl. die langwährenden Auseinandersetzungen um die Wahl des Nachfolgers für den ZDF-Programmdirektor Prager, die mit der Einigung zwischen CDU und SPD auf die Personen Appel und Stolte beendet wurden, vgl. im einzelnen Heiko Flottau "Großmacht im Schwebezustand" in Südd. Z. v. 12.8.1975, S. 3; FAZ v. 12.8.1975 "Personalkarussell im ZDF"; FAZ v. 3.12.1975, S. 2 "Ein Vorspiel zur Intendantenwahl beim ZDF"; hierzu auch Bausch, Rundfunkpolitik, Bd. 4, S. 792.

217) Vgl. BVerfGE 12, 205 (261 ff); 31, 314 (325 f), BVerfG, DÖV 1981, 625(626).

218) Lerche, Rundfunkorganisation, S. 75 f.; 77.

und Aufsichtsfunktionen versehenen Organe Verwaltungs- und Rundfunkrat rechtfertigen jedoch nicht das Prädikat der Verfassungsgemäßheit. Das Art. 5 (1) 2 GG immanente Gebot der Staatsfreiheit, das zugleich Freiheit gegenüber dem gewaltenteilten Parteienstaat beinhaltet schon wegen der Funktionsidentität zwischen Regierungs- und Parlamentsangehörigen und führenden Parteienvertretern 219) und das Verbot der Beherrschung durch eine gesellschaftliche Gruppe - als solche sind die Parteien ebenfalls zu werten - wird vom Landtag von Nordrhein-Westfalen und den dort vertretenden Parteien konstant mißachtet. Dies gilt auch für die Auswahlberechtigten beim DLF und der DW.

Für die Rundfunkanstalten mit pluralistischen Rundfunkräten i.w.S. läßt sich nicht ohne weiteres ein Verstoß gegen den Verfassungsgrundsatz der Staatsfreiheit bzw. der Parteienfreiheit feststellen.

Nachweisbar ist die fortschreitende Besetzung der Aufsichtsorgane des ZDF mit Parteienvertretern, die sich im Fernsehrat trotz der Fraktionenbildung und der Existenz von CDU- und SPD-Freundeskreisen noch nicht zur völligen Beherrschung ausgewirkt hat, jedoch dazu führte, den Verwaltungsrat in ein parteienabhängiges Lenkungsorgan umzuwandeln mit der Folge, daß wichtige Personalentscheidungen in Absprachen zwischen den Führungsgremien der großen Parteien vorbereitet und von den ZDF-Organen ausgeführt werden.

Da auch der ZDF-Staatsvertrag eine verfassungsgemäße Handhabung zuläßt, können nicht seine Vorschriften sondern nur seine von den Entscheidungsträgern vorgenommene Ausführung als nicht verfassungskonform gewertet werden.

Eindeutig läßt sich demnach die Zusammensetzung des ZDF-Verwaltungsrats als verfassungswidrig bezeichnen.

Die geringsten Einwirkungsmöglichkeiten scheinen offensichtlich beim SFB gegeben zu sein, weshalb sich eine Abhängigkeit des Rundfunk- und damit auch des Verwaltungsrats auch kaum nachweisen läßt.

Auch das SR-Verfahren ermöglicht, soweit es die tatsächliche Zusammensetzung der Aufsichtsorgane betrifft, keine verfassungswidrige Beherrschung dieser Rundfunkanstalt durch das Parlament und die politischen Parteien, weil die Auswahl der vorschlagsberechtigten Gemeinschaften und deren Kandidaten überwiegend nach dem von Art. 5 (1) 2 GG vorgegebenen Pluralismusgebot erfolgt.

219) Ähnlich Lerche, Rundfunkorganisation, S. 77.

Es ist zwar nicht auszuschließen, daß Gruppen bevorzugt werden, die nach ihrer Grundhaltung den Parteien der Parlamentsmehrheit nahestehen und die in anderen Bundesländern als nicht relevant angesehen werden 220), aber dieses Vorgehen ist noch vom verfassungsrechtlich gewährten Ermessen hinsichtlich der Bestimmung gesellschaftlicher Relevanz gedeckt 221).

Was die Rundfunkanstalten mit pluralistischen Rundfunkräten i.e.S. betrifft, so hält sich der Einfluß von Staatsvertretern und politischen Parteien in den verfassungsrechtlich gezogenen Grenzen.

Am wenigsten parteipolitisch orientiert sind, soweit dies erkennbar ist, die Rundfunk- und Verwaltungsräte des SDR, HR BR und SWF. Für den NDR läßt sich nach der Neufassung des Staatsvertrages nur feststellen, daß die Parteien sich freiwillig einer Selbstbeschränkung unterzogen und die Zusammensetzung des Rundfunkrates streng nach gruppenpluralistischen Gesichtspunkten vorgenommen haben.

Der intensivsten parteipolitischen Einflußnahme scheinen dagegen die Organe von RB ausgesetzt zu sein, die in den letzten Jahren spürbar zugenommen hat.

Aber selbst wenn es den Parteien gelänge, ausschließlich eigene Mitglieder als Vertreter der entsendungsberechtigten Gruppen in die Kollegialorgane der Rundfunkanstalten zu bringen, könnte eine verfassungswidrige Zusammensetzung und Tätigkeit erst dann bejaht werden, wenn hiermit ausschließlich oder überwiegend parteipolitische und nicht gruppenspezifische Interessen verfolgt würden.

Nicht zu übersehen ist bei einer derartigen Zusammensetzung, daß die einzelnen Mitglieder ihre Zugehörigkeit zuerst der gesellschaftlichen Gruppe verdanken, der demnach auch ihre "erste" Loyalität gebührt 222). In Situationen, in denen sich Gruppen- und Parteiinteressen nicht decken, besteht eine starke Vermutung, daß dem Gruppeninteresse der Vorrang gegeben werden dürfte, allein schon um nicht bei der Gruppe unglaublich zu werden und die Chance auf erneute Benennung oder Entsendung zu verlieren 223). Im übrigen wäre es im Hinblick auf Art. 3 (3) GG verfassungsrechtlich unzulässig, einen Gruppenvertreter von der Beteiligung

220) Z.B. der Christliche Gewerkschaftsbund siehe oben S. 149 f. der Arbeit, zur Gefahr der Auswahl nicht relevanter Gruppen mangels "konkreter Kriterien" BVerfG DÖV 1981, 625 (629).

221) Bethge, Reorganisation, S. 22 f.; Lerche, Rundfunkorganisation, S. 72.

222) Vgl. Kewenig, S. 80; ähnlich Lerche, Rundfunkorganisation, S. 76.

223) Vgl. Kewenig, S. 80; ähnliche Gesichtspunkte bei Ipsen, S. 69.

am Rundfunk- oder Verwaltungsrat auszuschließen wegen der zusätzlichen Mitgliedschaft in einer politischen Partei 224).

Läßt sich demnach eine parteipolitische Infiltration der Kollegialorgane von Rundfunkanstalten mit pluralistischen Rundfunkräten i.e.S. nicht vermeiden und auch nicht als verfassungswidrig bewerten, solange dies nicht zu einer unzulässigen Beherrschung durch die Parteien führt 225), so ergibt die Darstellung der Verfassungswirklichkeit, daß ein Rundfunkrat so pluralistisch wie möglich zusammengesetzt sein muß, um eine beherrschende Einflußnahme durch den Staat oder die politischen Parteien unmöglich zu machen 226).

Die damit verbundenen Nachteile eines gewissen Dilettantismus in der Ausübung der Kontroll- und Mitwirkungsfunktionen durch die Gruppenvertreter 227), der bei den professionellen Parteienvertretern in geringerem Ausmaß vorhanden sein dürfte, fallen im Vergleich zum Gewinn an staatlicher und parteipolitischer Unabhängigkeit nicht ins Gewicht.

Das in den genannten Rundfunkanstalten verwirklichte Prinzip der Gruppenbeteiligung an der Zusammensetzung der Aufsichtsorgane bietet demnach am besten die Gewähr dafür, staatliche und parteipolitische Einflußnahme in den verfassungsrechtlich gebotenen Grenzen zu halten.

Auch mit dem beim SR geübten Verfahren läßt sich dieses Ziel verwirklichen, weil das zur Repräsentation legitimierende Landesparlament gehalten ist, eine Auswahl der gesellschaftlich relevanten Gruppen und Gemeinschaften vorzunehmen.

3. Kapitel: Der Grundsatz der Öffentlichkeit und der Vertraulichkeit von Rundfunk-/Fernsehratssitzungen als von der formellen Rundfunkfreiheit gebotenes Erfordernis einer wirksamen gesellschaftlichen Repräsentation.

224) Kewenig, S. 79, in bezug auf andere persönliche Mitgliedschaften.

225) Bedenken gegen eine intensive Verbindung der Aufsichtsgremien mit staatlichen bzw. parteipolitischen Kräften z.B. bei Lücke, DVBl. 1977, 977 (983); Rudolf, ZRP 1977, 213 (216).

226) Deutlich Rudolf, ZRP 1977, 213 (216); ähnlich im Umkehrschluß Stein S. 100.

227) Zum Dilettantismus der Gruppenvertreter in der Handhabung der Aufsichtsfunktionen gegenüber der Anstaltsleitung, der das Engagement der Parteien herausfordert z.B. Knies, Diskussionsbeitrag in Organisation, S. 96, Hilf ebda. S. 99 f.

1. Der Rundfunk-/Fernsehrat als Repräsentationsorgan und das Gebot der Öffentlichkeit seiner Sitzungen:

Soll der Rundfunkrat nach seiner, ihm von den Gesetzgebern zugedachten Funktion ein Repräsentationsorgan der Allgemeinheit sein, eine Art Rundfunk-Parlament, das die Interessen der Rundfunkadressaten zur Geltung zu bringen hat und mit den entsprechenden Überwachungsrechten gegenüber der Anstaltsexekutive versehen ist, so müßte analog zur Parlamentsöffentlichkeit zu den Sitzungen der Rundfunkräte die Öffentlichkeit zugelassen sein. Auch für die Repräsentanten einer politischen Gruppe gilt, daß sich ihr Handeln in der Öffentlichkeit vollziehen muß, damit die repräsentierten Verbandsmitglieder davon Kenntnis nehmen können 1). Zieht man ferner in Betracht, daß die zu repräsentierende Allgemeinheit keine unmittelbar einwirkenden Mitbestimmungsrechte bei der Auswahl der Rundfunkratsmitglieder hat und auch keinen Einfluß auf deren Tätigkeit und Aufgabenerfüllung auszuüben vermag, so müßte erst recht, gleichsam als Ausgleich hierfür, die Öffentlichkeit für die Rundfunkratssitzungen angeordnet sein. Auf diese Weise hätten nicht berücksichtigte Gruppen die Möglichkeit, den Rundfunkrat mit ihren Interessen bekannt zu machen und gegebenenfalls beachtet zu werden 2). Jedermann hätte Gelegenheit, sich über die Tätigkeit der in seinem Namen handelnden Rundfunkräte zu informieren, was auch vereinbar ist mit der in Art. 5 (1) GG gewährleisteten Unterrichtungsfreiheit 3). Da der Rundfunk als Faktor öffentlicher Meinungsbildung eine demokratiebezogene Institution gesellschaftlichen Lebens 4) ist, darf sich die Tätigkeit der Aufsichtsorgane nicht im Verborgenen vollziehen. Öffentlichkeit ist dem demokratischen Prinzip wesensmäßig zugeordnet 5). Im staatlich-politischen Bereich kann Mitverantwortung des einzelnen Bürgers für das Handeln seiner Repräsentanten nur dann wirksam übernommen werden, wenn der Repräsentierte über dieses Handeln ausreichend unterrichtet ist, d.h., wenn es sich für alle sichtbar ereignet im Raum der Öffentlichkeit 6). Öffentlichkeit ist daher dem Prinzip demokratischer Repräsentation immanent 7).

1) Z.B. Kaiser, Repräsentation, S. 353 f; Rittstieg JZ 1968, 411 (413 L).

2) Vgl. Hoffmann-Riem, RB-G, S. 64.

3) Vgl. K.J. Schneider, S 80 f; ähnlich auch Langenbucher, Gutachten, S 95.

4) Wufka, S. 101; ähnlich auch Scheele, S. 62; Hoffmann-Riem, RB-G, S 64; Bethge, Reorganisation, S 28.

5) So Martens, S 68; vgl. auch Jerschke, S. 68 ff, 71, 77.

6) Vgl. Arndt, NJW 1960, 423 (424 R); Martens, S. 69; eingehend Jerschke, S. 64 ff., insbes. 70 f; Ellwein, S 15 f.

7) So Martens, S. 69; ähnlich auch Arndt, NJW 1960, 423 (424 R) "Rechtsstaatliche Demokratie erfordert ein Ansichtig- und Einsichtigmachen"; Ellwein, S. 15.

Die im demokratisch verfaßten Staat gebotene Einsichtigkeit des öffentlichen politischen Lebens erstreckt sich auch auf den Bereich der Gesellschaft 8), erst recht dann, wenn Elemente staatlicher demokratischer Repräsentation hierher übertragen werden. Wird der Rundfunkrat als Repräsentanz der pluralistischen Gesellschaft/Allgemeinheit von Gesetzes wegen beschrieben, so muß sich seine Tätigkeit auch im öffentlichen Raum vollziehen und der Allgemeinheit einsichtig sein 9). Mithilfe der öffentlichen Kontrolle läßt sich auch die Kontrollaufgabe des Rundfunkrats einer Überwachung unterziehen 10). Die Publizität seiner Sitzungen ist daher wesensmäßig mit seiner Funktion verbunden, Repräsentationsorgan der Allgemeinheit zu sein 11).

Sie dient auch dazu, unzulässige Einflußnahme durch den Staat, die Parteien oder Interessenverbände zurückzudrängen 12), insbesondere dann, wenn die vielfältigen gesellschaftlichen Interessen im Rundfunkrat nur unzureichend vertreten sind 13).

Die Kontrollfunktion der Öffentlichkeit und die Repräsentation aller bedeutsamen politischen, gesellschaftlichen und weltanschaulichen Kräfte verlangt daher öffentliche Verhandlungen und Transparenz der Kontrollorgane der Rundfunkanstalten 14).

-
- 8) Vgl. K.J. Schneider, S. 81; Rittstieg, JZ 1968, 411 (413 L); für den Rundfunkrat Stockinger, S. 110.
 - 9) Ähnlich auch der Arbeitskreis für Rundfunkfragen, S. 79: "als Sachwalter der Öffentlichkeit sind die Aufsichtsgremien zur Publizität verpflichtet"; Hoffmann-Riem, RB-G, S. 64 f., ders. RuF 1978, 111 (133); Bethge, Reorganisation, S. 78; Fritz, S. 156 f.
 - 10) Ähnlich Eckert, RuH 1951/52, 9: "Die Arbeit der Rundfunkräte unterliegt der Natur der Sache nach der Kontrolle der Öffentlichkeit"; So auch Hoffmann-Riem für den VR des NDR in RuF 1978, 111 (133), jedoch mit Einschränkungen; derselbe RB-G, S. 64; ähnlich Fritz S. 156 ff.
 - 11) So auch Thürk, DöV 1966, 813 (815 L); K.J. Schneider, S. 81; ähnlich schon Eckert, RuH 1951/52, 9, 11, mit weiteren Vorschlägen, die Öffentlichkeit zu beteiligen; ähnlich auch Stockinger, S. 110; vgl. insbes. auch Bethge, Reorganisation, S. 28; Hoffmann-Riem, RB-G, S. 64 f.
 - 12) Vgl. Wallenreiter, Fernsehen, S. 171; ähnlich auch Hoffmann-Riem, RuF 1978, 111 (133).
 - 13) Hoffmann-Riem, RB-G, S. 64.
 - 14) Vgl. Seifert, Rundfunk als machtfreier Raum, S. 57; ders. Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1972, 530; ders. Loosener Protokolle, 1970, S. 53; Langenbucher, Gutachten, S. 95 mit Anm. 91; im Ergebnis auch Fritz, S. 156 ff., der in der Öffentlichkeit der Rundfunkratssitzungen die Chance sieht, bei den Rezipienten Verständnis für die Programmacher zu wecken und die entscheidungsberechtigten Gruppen über die Qualität ihrer Vertreter zu informieren; vgl. Bethge, Reorganisation, S. 28. Ablehnend: Fuhr, ZDF-StV, S. 126, der befürchtet, die Zulassung der Öffentlichkeit könnte die pluralistische Ausgewogenheit des Fernsehrats stören; ebenso v. Sell, Organisation, S. 110, 107, der einen Verlust an Qualität der Gremiendiskussion und weitere Politisierung befürchtet.

Die formelle Rundfunkfreiheit erfährt durch die Verfahrensöffentlichkeit im Rundfunk-/Fernsehrat ihre verfassungsmäßig gebotene Konkretisierung 15).

1.1 Öffentlichkeit grundsätzlich vom Gesetz, Satzung oder Geschäftsordnung zugelassen beim BR, RB, SDR und SFB:

Grundsätzlich ist für die Sitzungen der BR-, RB-, SFB- und SDR-Rundfunkräte die Öffentlichkeit zugelassen, die jedoch in Ausnahmefällen ausgeschlossen werden kann 16). Hierbei ist bemerkenswert, daß weder das SDR-Gesetz noch die SDR-Satzung, sondern lediglich die Geschäftsordnung des SDR-Rundfunkrats die Öffentlichkeit der Sitzungen regeln, wodurch dem SDR dem Öffentlichkeitsprinzip mit geringerer Intensität Geltung verschafft wird als beim BR, SFB und bei RB.

Erst seit der letzten Änderung der SFB-S im Jahre 1974 17) ist die Zulassung der Öffentlichkeit zu den Rundfunkratssitzungen die Regel. In Einzelfällen kann der Rundfunkrat die Öffentlichkeit ausschließen. Einzelpersonalangelegenheiten und Angelegenheiten, bei denen der Verwaltungsrat einen entsprechenden Antrag stellt, werden ebenfalls in nichtöffentlicher Sitzung behandelt 18).

Personalangelegenheiten dürfen vom Rundfunkrat des BR und vom RB ebenfalls nur unter Ausschluß der Öffentlichkeit verhandelt werden 19).

Bei diesen vier Rundfunkanstalten ist somit in Entsprechung zu Art. 42 (1) 1 und 52 (3) 3 GG die Publizität der Rundfunkratssitzungen die Regel und der Ausschluß der Öffentlichkeit die Ausnahme, wodurch dem Demokratieprinzip Genüge getan wird, auf das auch die Rundfunkstätigkeit verpflichtet ist 20).

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Einschränkung der Öffentlichkeit, wie sie die oben genannten Vorschriften für Einzelfälle vorsehen, bestehen aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes - Art. 1 u. 2 GG - oder wegen in Frage kommender anderer höherrangiger Interessen nicht 21).

15) Vgl. Hoffmann-Riem, RB-G, S. 64.

16) Vgl. Art. 7 (4), 4 BR-G; § 8 (5) BR-G; § 7 (4) SFB-S; § 8 (1) SDR-GO (Rundfunkrat).

17) Vgl. 3. Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung einer Rundfunkanstalt "SFB" vom 19.7.1974, GVBl für Berlin vom 29.7.1974, S. 1637 ff.

18) § 7 (4) 3 SFB-S; gegen die Einführung dieser Vorschrift bestanden erhebliche Vorbehalte, die sich jedoch nicht durchsetzen konnten, so die entsprechende Mitteilung des SFB vom 13.8.1974.

19) Art. 7 (4) 5 BR-G; § 8 (5) 3 RB-G.

20) Hoffmann-Riem, RB-G, S. 64.

21) Vgl. Hoffmann-Riem, S. 65; Bethge, Reorganisation, S. 28.

1.2 Grundsätzlich Öffentlichkeit durch Beschluß des Rundfunkrats zugelassen: SR

Das GVRs schreibt für die Sitzungen des Rundfunkrats Nichtöffentlichkeit vor, läßt aber zu, daß zu Sitzungen oder zur Beratung einzelner Gegenstände Öffentlichkeit hergestellt werden kann 22).

Unabhängig davon ist der Rundfunkrat verpflichtet, die Öffentlichkeit über seine Arbeit zu unterrichten; er hat ihr nach jeder Sitzung die Gegenstände der Beratung mitzuteilen 23). Im Vergleich zu dem bis zum Erlaß dieser Gesetzesänderung gültigen Rechtszustand der grundsätzlichen Nichtöffentlichkeit bedeutet diese Vorschrift einen Fortschritt auf dem Wege zur Öffentlichung der Rundfunkrats-sitzungen, die aber aufgrund der vorformulierten Aussagen das Recht des einzelnen Rundfunkadressaten auf freie Unterrichtung eingeschränkt ließ 24). Von der durch § 15 (5) GVRs gebotenen Möglichkeit hat der Rundfunkrat mit seinem Beschluß vom 20.6.1973 Gebrauch gemacht und die Öffentlichkeit grundsätzlich zu allen Verhandlungen zugelassen 25). Nicht öffentliche Sitzungen des Rundfunkrats bilden seither die Ausnahme und finden in Personalfragen und auch dann statt, wenn Probleme im Verhältnis zu Tochtergesellschaften behandelt werden 26).

Eine diesbezügliche Änderung des GVRs hat der saarländische Gesetzgeber bisher nicht vorgenommen, was auch nach der "Kannbestimmung" des Gesetzestextes nicht erforderlich ist 27).

Die Pflicht zur Information der Öffentlichkeit beschränkt sich dann, wenn der Rundfunkrat das ihm vom Gesetzgeber eingeräumte Ermessen ausgeübt hat, auf die Sitzungen, die nicht öffentlich stattgefunden haben oder auf die Gegenstände die im nichtöffentlichen Teil verhandelt wurden.

Insofern ist der Rundfunkratsbeschluß als gesetzkonform zu bewerten, weil er im Ergebnis den gesetzlichen oder satzungsmäßigen Regelungen entspricht, die die Öffentlichkeit für die Rundfunkratssitzungen beim BR, RB, SDR und SFB vorschreiben.

22) Vgl. § 15 (5) GVRs.

23) Vgl. § 15 (5) GVRs i.V.m. Art. 3 (2) SR-S.

24) So die wohlwollende Beurteilung durch Thürk DöV, 1966, 813 (815 L u. R).

25) Vgl. K.J. Schneider, S. 81 mit Anm. 237. Dem Beschluß des Rundfunkrats des SR, die Öffentlichkeit zu seinen Sitzungen zuzulassen, ging bezeichnenderweise ein entsprechender Parteitage-schluß der saarländischen CDU voraus, vgl. die Meldungen in der Sbr.Z. v. 21./22.10.1972 "Nichtöffentlich?" sowie v. 18.4.1973 "Mitbestimmung beim Rundfunk" und vom 3.5.1973 "Rundfunkrat soll öffentlich tagen".

26) So eine Mitteilung des SR vom 8.11.1975 auf eine entsprechende Anfrage d. Verf.

27) Siehe auch Seifert, Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1972, S. 536.

1.3 Öffentlichkeit nur in Ausnahmefällen vom Gesetz, Satzung oder Geschäftsordnung zugelassen: HR, SWF, ZDF:

Für den HR ist die Öffentlichkeit lediglich zur Hauptversammlung des Rundfunkrates zugelassen 28), die jedoch nur einmal im Jahr stattfindet und die Jahresrechnung sowie den Jahresbericht zu genehmigen, den Betriebsüberschuß und seine Verwendung festzustellen, ferner den Verwaltungsrat und den Intendanten zu entlasten hat 29), Für die vierteljährlich stattfindenden ordentlichen Versammlungen des Rundfunkrates kann die Öffentlichkeit mit einfacher Mehrheit vom Rundfunkrat beschlossen werden 30).

Für den Rundfunkrat des SWF enthalten weder der Staatsvertrag noch die SWF-S entsprechende Vorschriften. Nach § 3 der Geschäftsordnung des Rundfunkrates sind die Sitzungen grundsätzlich nicht öffentlich, allerdings können Ausnahmen beschlossen werden, was jedoch nur bei der jährlichen Haushaltsberatung der Fall ist 31).

Auch beim SWF zeigt die Verortung dieser Vorschrift in der der Öffentlichkeit kaum zugänglichen Geschäftsordnung den geringen Stellenwert an, der von den Gesetzgebern und den Organen selbst dem Öffentlichkeitsprinzip eingeräumt wird. Allerdings wird im Hörfunkprogramm des SWF vor den Haushaltsberatungen in regelmäßigen Abständen auf die Sitzungstage und die Zulassung der Öffentlichkeit hingewiesen.

Für die Sitzungen des Fernsehrates des ZDF gilt eine ähnliche Regelung wie für die des SWF- und des HR-Rundfunkrates. Grundsätzlich sind die Fernsehratssitzungen nicht öffentlich 32). Eine Ausnahme gilt lediglich für die Haushaltsberatungen, zu denen die Öffentlichkeit zugelassen ist 33). Ferner kann auch der Fernsehrat Ausnahmen vom Grundsatz der Nichtöffentlichkeit beschließen 34).

1.4 Grundsätzlich Nichtöffentlichkeit von der Satzung angeordnet: NDR, WDR, DW, DLF:

Für die Rundfunkratssitzungen beim NDR und WDR hat der Gesetzgeber grundsätzlich den Ausschluß der Öffentlichkeit angeordnet 35).

Beim NDR hat der Vorsitzende im Regelfall die Öffentlichkeit über das Ergebnis der Beratung zu unterrichten 35a). Es sind auch keine

28) § 5 (3) HR-S i.V.m. § 8 Ziff. 5 HR-G, diese Vorschrift legt den Inhalt der Satzung fest, die u.a. auch über die Öffentlichkeit Bestimmungen enthält.

29) Vgl. § 5 (2) a-c HR-S.

30) So § 6 (1) HR-S.

31) So eine Mitteilung des SWF vom 10.11.1975 auf eine entsprechende Anfrage des Verf.

32) § 8 (5) ZDF-S.

33) § 8 (5) 2 ZDF-S.

34) § 8 (5) 1 ZDF-S.

35) Art. 5 (4) NDR-S; § 7 (1) WDR-S.

35a) Art. 5 (4) S, 2 NDR-S.

Ausnahmeregelungen ergangen, wie bei den Anstalten, in denen die Nichtöffentlichkeit der Rundfunkratssitzungen ebenfalls die Regel ist.

Für die DW und den DLF besteht ebenfalls der Grundsatz der Nicht-öffentlichkeit 36). Beim DLF ist es jedoch grundsätzlich möglich, Nichtmitgliedern des Rundfunkrats die Teilnahme an seinen Sitzungen zu gestatten 37). § 3 (2) der GO des Rundfunkrats legt diese Vorschrift einengend gegen eine Teilnahme der Öffentlichkeit aus und bestätigt den in § 7 (2) DLF-S enthaltenen Grundsatz der Nicht-öffentlichkeit. Lediglich über die Teilnahme sachkundiger Berater kann der Rundfunkrat auf Vorschlag seines Vorsitzenden entscheiden. Dem Rundfunkrat bleibt die Möglichkeit, aufgrund eines entsprechenden Beschlusses nach der jeweiligen Sitzung die Öffentlichkeit zu unterrichten 38), vergleichbar der SR-Regelung im GVRS, die allerdings den Rundfunkrat hierzu verpflichtet und es ihm nicht freistellt, die Öffentlichkeit zu informieren. Eine ähnliche Lösung enthält auch die NDR-S in Art. 5 (4).

1.5 Würdigung der Öffentlichkeitsregelungen im Hinblick auf das Pluralismusgebot des Art. 5(1) GG:

An dieser Übersicht fällt auf, daß die Sitzungen der Rundfunkräte, die in ihrer Zusammensetzung dem Gebot pluralistischer Binnenstruktur entsprechen 39), entweder grundsätzlich oder doch in Ausnahmefällen der Öffentlichkeit zugänglich sind, während bei den Anstalten, deren Rundfunkräte überwiegend mit Partei- und Staatsvertretern besetzt und damit nicht verfassungskonform zusammengesetzt sind 40), grundsätzlich unter Ausschluß der Öffentlichkeit verhandelt wird. Nach dem Gesetzeswortlaut obliegt es allerdings auch diesen Rundfunkräten, die Interessen und Belange der Allgemeinheit wahrzunehmen. Die in den jeweiligen Vorschriften für den NDR und WDR, die DW und den DLF angesprochene Allgemeinheit hat hier keine Möglichkeit, sich über die Arbeitsweise des in ihrem Namen tätigen Organs zu unterrichten. Zwar ist mit Ausnahme des NDR bei keiner dieser Anstalten die Allgemeinheit dem Sinn des Begriffs gemäß durch den Rundfunkrat repräsentiert 41), die vom Bundesverfassungsgericht vorgenommene Wertung, daß in den Organen alle gesellschaftlichen relevanten Kräfte Einfluß haben und zu Wort kommen können und sollen, impliziert jedoch gleichzeitig, daß diesen Kräften Gelegenheit ge-

36) Art. 7 (1) DW-S; § 7 (2) DLF-S.

37) § 7 (2) 2 DLF-S.

38) § 7 DLF-GO Rundfunkrat.

39) Mit Ausnahme des ZDF-Fernsehrates, siehe oben S.207 f., 212 .

40) Siehe oben S. 179, 186, 189 f. der Arbeit.

41) Siehe oben S. 118 ff. der Arbeit.

geben sein muß, die Tätigkeit der Rundfunkratsmitglieder zu kontrollieren, ob sie dem Auftrag gerecht wird, die Interessen der Allgemeinheit wahrzunehmen. Dies gilt erst recht für den der Allgemeinheit verpflichteten Rundfunkrat des NDR, so daß diese Regelung sich nicht mit dem Repräsentationsauftrag dieses Organs vereinbaren läßt.

Wirksame gesellschaftliche Mitwirkung

durch den Rundfunkrat läßt sich aber nur im Raum des Öffentlichen 42) erreichen.

Das als verfassungsgemäß erkannte Prinzip pluraler Binnenorganisation bedingt, daß sich die Tätigkeit des Organs, das pluralistisch zusammengesetzt ist, in einer Form vollzieht, durch die den gesellschaftlichen Gruppen und Verbänden die Möglichkeit gegeben ist, sich über die Tätigkeit ihrer Vertreter im Rundfunkrat zu informieren 43). Die Zulassung der Öffentlichkeit zu den Verhandlungen des Rundfunkrates ist somit nicht nur wegen der Unterrichtsfreiheit des Publikums zu fordern, sondern vom Verfassungsgebot pluralistischer Binnenstruktur der Rundfunkanstalten mitumfaßt.

Der bei BR, RB, SDR, SFB und SR sei es durch Gesetz und Satzung, sei es durch Geschäftsordnung oder Beschluß des Rundfunkrats zur Regel erklärte Grundsatz der Öffentlichkeit der Rundfunkratssitzungen, von dem nur in Ausnahmefällen abgewichen werden darf, entspricht dem Regel-Ausnahme-Prinzip für die Sitzungen von Bundestag, Bundesrat sowie der Länderparlamente 44) und steht damit im Einklang mit dem Gesetzesauftrag, die Interessen der Allgemeinheit wahrzunehmen. Insofern ist die NDR-Regelung nicht folgerichtig. Besondere Beachtung verdient hierbei der SDR, für dessen Rundfunkratsmitglieder die Abhängigkeit von den entsendungsberechtigten Gruppen oben aufgezeigt worden ist 45). Die Öffentlichkeit der Sitzungen und damit die Gelegenheit zu umfassender Kontrolle ist hier nur folgerichtig.

Ähnliches gilt auch für den BR, RB und den SR; hier haben die Gruppen und Verbände bzw. der Landtag in besonderen Fällen ein Abberufungsrecht, das sich nur dann sinnvoll ausüben läßt, wenn die Möglichkeit besteht, von der Tätigkeit der Rundfunkratsmitglieder Kenntnis zu erlangen. Dies wird am besten dadurch ermöglicht, daß die Öffentlichkeit von den Rundfunkratssitzungen nicht ausgeschlossen bleibt. Auch in dieser Hinsicht werden bei diesen fünf Anstalten, die für die Binnenorganisation der Rundfunkanstalten und für die Tätigkeit

42) Siehe oben S. 215f. der Arbeit.

43) Vgl. auch Hoffmann-Riem, RB-G, S. 64.

44) Vgl. Art. 42 (1) 1 und 52 (3) 3 GG und die entsprechenden Vorschriften in den Landesverfassungen, z.B. Art. 74 der Verfassung des Saarlandes.

45) Siehe oben S. 38ff. der Arbeit.

ihrer Organe verbindlichen Verfassungsgrundsätze pluraler Binnenorganisation erfüllt. Obwohl beim SDR und SR diese Regelung nicht auf einer zwingenden Gesetzesvorschrift beruht wie beim BR, RB und SFB, ist die Verbindlichkeit dieser Vorschrift nicht aufhebbar, weil sie einen Verfassungsgrundsatz verwirklicht. Die ausdrücklich angeordnete Nichtöffentlichkeit der Verhandlungen des NDR- und WDR-Rundfunkrats sowie der Rundfunkräte von DW und des DLF verstößt jedoch gegen den auch in diesen Gesetzesvorschriften enthaltenen Auftrag an die Rundfunkräte, die Allgemeinheit zu vertreten. Der Mangel an Öffentlichkeit ist deshalb als gesetzes- und auch verfassungswidrig zu bewerten 46). Zwar mag der Ausschluß der Öffentlichkeit bei den staatlich-politischen Rundfunkräten den Intentionen der Gesetzgeber entsprechen, ein ausschließlich mit Vertretern des Staates und der Parteien besetztes Gremium abgeschirmt vor dem breiten Publikum verhandeln 47) und die dort getroffenen Entscheidungen nicht bekannt werden zu lassen. Unter Ausschluß der Öffentlichkeit können parteipolitische Zielsetzungen ungehindert durchgesetzt werden, weil die Rechtfertigung und Verantwortung gegenüber der Allgemeinheit entfällt. Wie in der Zusammensetzung der Rundfunkräte, so liegt auch im Ausschluß der Öffentlichkeit ein Verstoß gegen das Pluralismusgebot.

Weder eindeutig als verfassungswidrig noch als verfassungskonform sind dagegen die Regelungen von HR, SWF und ZDF zu bewerten, die das für die Rundfunkratssitzungen beim BR, RB, SDR, SFB und SR verbindliche Regel-Ausnahme-Verhältnis umgekehrt haben und vom Grundsatz der Nichtöffentlichkeit lediglich die Haushaltsberatungen des Rundfunkrats oder Fernsehrats ausnehmen, im übrigen aber auch nur in Ausnahmefällen die Öffentlichkeit zulassen.

Insbesondere beim HR und SWF verlangt der ausdrücklich im Gesetz festgelegte Bezug der Rundfunkratsarbeit zur Allgemeinheit grundsätzlich Publizität auch der Rundfunkratssitzungen; dies gilt sinngemäß auch für den Fernsehrat des ZDF, dem der ZDV-StV allerdings keinen ausdrücklichen Auftrag zur Wahrnehmung des Allgemeinheitsinteresses erteilt hat 48).

Im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Pluralismus- und Demokratiegebot und aus Gründen der Rechtsklarheit ist daher grundsätzlich die Öffentlichkeit der Rundfunkratssitzungen im Gesetz

oder in den Rundfunk satzungen

46) Ähnlich auch K.J. Schneider, S. 81, der wegen des Demokratieprinzips die einzelnen Rundfunkgesetze in dieser Hinsicht für ergänzungsbedürftig hält.

47) Vgl. Seifert, Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1972, S. 536 f. mit Beispielen.

48) Siehe oben S. 32 f. der Arbeit.

verbindlich festzulegen, wobei Ausnahmen insbesondere bei der Behandlung von Personalangelegenheiten wegen des zu beachtenden Persönlichkeitsschutzes 49) von diesem Grundsatz zulässig sind. Außer beim BR, RB und SFB sind daher die Landesrundfunkgesetze und -staatsverträge Änderungs- oder ergänzungsbedürftig 50).

Dagegen ist für die Verhandlungen von Rundfunkratsausschüssen sowie des Verwaltungsrates grundsätzlich nicht die Zulassung der Öffentlichkeit zu verlangen weder von Verfassungs wegen noch vom Sinn der Rundfunkgesetze, denn das Prinzip demokratischer Repräsentation verlangt nicht völlige Öffentlichkeit, sondern nur ihre prinzipielle Gewährleistung 51). In Entsprechung zum Parlament, dessen Ausschüsse i.d.R. unter Ausschluß der Öffentlichkeit tagen 52), ist es daher verfassungsrechtlich zulässig, daß Sitzungen von Rundfunkratsausschüssen nicht öffentlich stattfinden 53).

Da nur der Rundfunkrat bzw. der Fernsehrat nach der Intention der Rundfunkgesetzgeber die Funktion hat, die Allgemeinheit zu repräsentieren, der Verwaltungsrat dagegen nicht primär als Repräsentationsorgan konzipiert ist, sondern verwaltungstechnische Kontrollaufgaben wahrzunehmen hat, steht der Ausschluß der Öffentlichkeit für seine Sitzungen nicht im Widerspruch zum Gesetzesauftrag des Verwaltungsrates und ist daher auch nicht als verfassungswidrig zu beurteilen 54).

2. Der Rundfunk-/Fernsehrat als Repräsentationsorgan der Allgemeinheit und das Gebot der Vertraulichkeit des Inhalts von Sitzungen:

Im Hinblick auf die besondere Funktion des Rundfunkrates als Repräsentationsorgan und darauf, daß in den Organen der Rundfunkanstalten die gesellschaftlich relevanten Kräfte Einfluß haben sollen, erscheint es zunächst nicht folgerichtig, Beratungsgegenstände der Rundfunkratssitzungen für vertraulich erklären zu lassen. In einem solchen Fall dürften die Rundfunkratsmitglieder ihr Wissen nicht an Außenstehende weitergeben, auch nicht an die entsendungsberechtigten Gruppen und staatlichen Organe 55). Das damit verbundene Verbot der Weitergabe von Informationen an die vertretenen Institutionen und Verbände macht andererseits eine sachgerechte Interessenvertretung, ein zur Geltungbringen der Gruppen- und Verbandsinteressen und die

49) Vgl. § 8 (5) S. 3 RB-G.

50) Hierzu auch K.J. Schneider, S. 81.

51) Siehe Martens, S. 69.

52) Vgl. § 73 (2) GO-BT, wonach in Ausnahmefällen, die Öffentlichkeit auch durch Ausschlußbeschuß zugelassen werden kann.

53) So ausdrücklich für den NDR-VR, Art. 14 (5) NDR-S; A.A.: wohl Seifert, Zeitschrift für Parlamentsfragen 1972, S. 537.

54) A.A. andeutungsweise Seifert, wie Anm. 53.

55) Vgl. Jank, Rundfunkanstalten, S. 54.

Einflußnahme der gesellschaftlichen Kräfte unmöglich, die jedoch gerade mit der Beteiligung von Verbandsvertretern an der Zusammensetzung des Rundfunkrats bewirkt werden soll 56). Ohne einen Informationsaustausch zwischen den Rundfunkratsmitgliedern und den jeweiligen Gruppen, Verbänden und Institutionen läßt sich die Mitwirkung der zur Vertretung im Rundfunkrat ermächtigten gesellschaftlichen Kräfte im Rundfunkrat nicht verwirklichen 57).

Andererseits muß beachtet werden, daß der Rundfunkrat zugleich Organ der Rundfunkanstalt und damit deren Interessen verpflichtet ist, so daß die vertrauliche Behandlung von Angelegenheiten, die für die Anstalt von besonderer Bedeutung sind, auch vom Anstaltszweck gerechtfertigt erscheint. Zumindest in Ausnahmefällen müßte daher die Vertraulichkeitsklärung von Beratungsgegenständen zugelassen werden, wenn eine Weitergabe von Informationen für die Interessen der jeweiligen Rundfunkanstalt von Nachteil oder vom Persönlichkeitsschutz Betroffener gefordert wäre.

Wie die Öffentlichkeit der Rundfunkratssitzungen, so ist auch die Möglichkeit der Vertraulichkeitsklärung von Beratungsgegenständen nicht einheitlich für alle Rundfunkräte geregelt.

2.1 Rundfunkanstalten mit pluralistischen Rundfunkräten:

Von den Rundfunkanstalten mit pluralistischen Rundfunkräten i.e.S. kann der Rundfunkrat des HR mit einfacher Mehrheit die Versammlung für vertraulich erklären, der NDR-RR die Beratungen zu einzelnen Punkten der Tagesordnung, wenn mindestens zwei Drittel der anwesenden Mitglieder zustimmen 58). Für den BR, für RB, und den SWF sehen weder Gesetz noch Satzung die Vertraulichkeitsklärung ausdrücklich vor, schließen eine solche Regelung allerdings auch nicht aus 59). Für den SDR sind die Beratungen des Rundfunkrats in nichtöffentlichen Sitzungen vertraulich 60). Für RB sind grundsätzlich Personangelegenheiten aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes des einzelnen vertraulich und in nicht öffentlicher Sitzung zu behandeln 61).

Bei den Anstalten mit pluralistischen Rundfunkräten i.w.S. ist die Vertraulichkeitsklärung grundsätzlich zulässig. Die Rundfunkratsmitglieder des SFB sind zur Verschwiegenheit verpflichtet über Tatsachen, die ihnen im Zusammenhang mit Angelegenheiten bekannt ge-

56) "Legitime Aufgabe der Gremienmitglieder" so Lerche, Rundfunkorganisation, S. 71.

57) Vgl. Seifert, Massenkommunikationsforschung, S. 316.

58) § 6 (3) HR-S; Art. 5 (5) NDR-S.

59) Nach Jank, Rundfunkanstalten, S. 54 mit Anm. 173 ist sie auch zulässig, wenn einschlägige Vorschriften fehlen.

60) § 8 (5) SDR-GO (Rundfunkrat).

61) § 8 (5) 3 RB-G.

worden sind, die ihrerseits in nichtöffentlicher Sitzung beraten wurden - das sind i.d.R. Einzelpersonalangelegenheiten - sowie über den Inhalt von Sitzungen, bei denen die Öffentlichkeit auf Antrag des Verwaltungsrats ausgeschlossen worden ist, ferner über den Inhalt und die Abstimmung der Beratungen soweit der Rundfunkrat nichts anderes beschließt 62).

Die Mitglieder des ZDF-Fernsehrates sind dagegen nicht grundsätzlich zur Verschwiegenheit verpflichtet, ebenso nicht die Mitglieder des SR-Rundfunkrats, sie können jedoch mehrheitlich für einzelne Tagesordnungspunkte Vertraulichkeit beschließen 63).

2.2 Rundfunkanstalten mit staatlich-politischen Rundfunkräten:

Für die Sitzungen des Rundfunkrats des WDR ist keine Vertraulichkeitserklärung vorgesehen. Bei DW und DLF kann allein der Rundfunkratsvorsitzende die vertrauliche Behandlung einzelner Beratungsgegenstände anordnen 64), der Rundfunkrat ist selbst mit der Mehrheit seiner Mitglieder hierzu nicht befugt.

2.3 Würdigung der Vertraulichkeitsregelungen im Hinblick auf das Pluralismusgebot des Art. 5 (1) GG:

Anhand dieser Übersicht zeigt sich, daß bei keiner Rundfunkanstalt die Vertraulichkeit der Beratungen in Rundfunkratssitzungen grundsätzlich angeordnet ist, sondern nur in Einzelfällen, etwa in Einzelpersonalangelegenheiten beschlossen werden darf, allerdings nur dann, wenn sich eine einfache oder qualifizierte Mehrheit dafür ausspricht. Dies gilt auch für den Rundfunkrat des SDR, der mit der einfachen Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder die Nichtöffentlichkeit der Sitzungen beschließen und damit indirekt auch den Inhalt der Beratungen für vertraulich erklären kann 65).

Mit Ausnahme von DW und DLF bleibt es somit den Vertretern der gesellschaftlichen Kräfte selbst überlassen, mehrheitlich darüber zu entscheiden, ob den Interessen der Rundfunkanstalt oder denen ihres Verbandes der Vorrang gebührt und diese den Schutz der Vertraulichkeitserklärung benötigen oder nicht. Mit dieser Regelung haben die Gesetzgeber den Rundfunkratsmitgliedern die Möglichkeit gegeben, in demokratischer Abstimmung über die Weitergabe von Informationen und Beratungsergebnissen zu entscheiden. Damit ist dem besonderen Charakter des Rundfunkrats als Repräsentationsorgan und gleichzeitig Organ der juristischen Person des öffentlichen Rechts Rechnung getragen. Auf diese Weise bleibt grundsätzlich die Möglichkeit offen zum notwendigen und gebotenen Informationsaustausch zwischen Rund-

62) § 7 (4) 3 SFB-S.

63) § 8 (5) ZDF-S; Art. 5 (1) SR-S.

64) Art. 7 (1) 2 DW-S; § 7 (6) DLF-S.

65) § 8 (2) SDR-GO (Rundfunkrat).

funkrat und entscheidungsberechtigter Institution, sie wird nur in Ausnahmefällen eingeschränkt und auch dann nur mit den Stimmen der Mehrheit der Vertreter der gesellschaftlichen Gruppen.

In dieser Regelung liegt kein Verstoß gegen das Prinzip der Offenheit der Rundfunkratssitzungen, so daß die Vertraulichkeitsklärung auch bei den Anstalten verfassungskonform ist, bei denen die Öffentlichkeit grundsätzlich Zutritt zu den Rundfunkratssitzungen hat, so bei SDR und SR sowie SFB, RB und BR.

FÜNFTER TEIL: Reform-Modelle einer der Rundfunkfreiheit entsprechenden Integration der bedeutenden gesellschaftlichen Gruppen und Kräfte in die Organisation der westdeutschen Rundfunkanstalten.

1. Organisationsgrundsätze:

Ein Organisationsmodell, das durch Einbeziehung der bedeutenden gesellschaftlichen Gruppen und Kräfte deren maßgebliche Beteiligung und aufsichtliche Mitwirkung bei der Programmtätigkeit der Rundfunkanstalten gewährleistet, ist dann geeignet, die aus Art. 5 (1) GG abgeleiteten Verfassungsgrundsätze zu verwirklichen, wenn in seiner Durchführung die oben aufgezeigten Mängel vermieden werden können.

Demnach müßte sichergestellt sein, daß:

erstens

die Interessen der in Gruppen und Verbänden organisierten und auch die der nicht organisierbaren Gesellschaft in den Aufsichtsorganen der Rundfunkanstalten repräsentiert werden; dafür müßten sowohl die relevanten Gruppen und Verbände die Rundfunkratsmitglieder normieren als auch die nicht organisierbaren Bereiche durch Persönlichkeiten vertreten sein, die vom jeweiligen Landesparlament zu wählen wären; es wären außerdem Vorkehrungen zu treffen, daß bei der Auswahl der vorschlagsberechtigten Gruppen Gewinn und Verlust gesellschaftlicher Relevanz berücksichtigt werden könnte;

zweitens

die vorgesehenen Rundfunkratsmitglieder in demokratischem Verfahren legitimiert werden, um als Repräsentanten der Allgemeinheit anerkannt zu werden; deshalb sollten die jeweils zuständigen Landesparlamente aus Vorschlägen der Gruppen und Verbände die Rundfunkratsmitglieder auswählen; die zur Interessenvertretung vom Gesetzgeber ermächtigten Verbandsführungen müßten die Kandidaten aufstellen; die Rundfunkratswahl sollte mit Zweidrittelmehrheit vorgenommen werden, damit nicht die Mehrheit einer einzigen Partei die Zusammensetzung des Rundfunkrats bestimmt; durch den Zwang zur Zweidrittelmehrheit könnte ein interfraktioneller Konsens über die Wahl der einzelnen

Rundfunkratsmitglieder herbeigeführt und eine breite Legitimationsbasis gefunden werden;

drittens

die Aufsichtsorgane funktionsfähig sind, um die materielle Rundfunkfreiheit zu gewährleisten; demnach sollte nach den bisherigen Erfahrungen die Gesamtzahl der Rundfunkratsmitglieder nicht größer als 66-ZDF-Fernsehrat- und nicht kleiner als 19-HR-Rundfunkrat- 1) sein und der Anteil der Staats- und Parteienvertreter müßte deutlich so gering sein, daß Staats- und Parteienfreiheit nicht gefährdet werden könnten 2).

Es müßte weiter sichergestellt sein, daß:

viertens

dem Rundfunkrat seinen Rang als Repräsentationsorgan der Allgemeinheit die Kompetenzen der

Programmaufsicht,

der Programmkontrolle,

der Programmberatung,

der partiellen Personalentscheidung und der
partiellen Haushalts- und Finanzplanung
und Entscheidung übertragen werden 3)

und der Verwaltungsrat auf verwaltungsinterne Aufsichtskompetenzen beschränkt wird, wie dies bei den Anstalten mit pluralistischen Rundfunkräten i.e.S. der Fall ist;

-
- 1) Wegen der Sondersituation der DW wird der mit 11 Mitgliedern typische DW-Rundfunkrat in diesem Vergleich nicht berücksichtigt.
 - 2) Ein bestimmter Anteil von Staats- und Parteienvertretern an der Gesamtzahl von Rundfunk- und Verwaltungsratsmitgliedern ist weder verfassungsrechtlich zwingend noch vom Bundesverfassungsgericht vorgegeben, auch hat sich in der Theorie kein gemeindeutscher Verfassungssatz über die zulässige Höchstzahl herausgebildet, vgl. Lerche, Rundfunkorganisation, S. 78, 76. Die Stellungnahmen zur Begrenzung des Anteils reichen von der Ansicht, es genüge, wenn die Vertreter des Staates und der Parteien überstimmt werden könnten, so Stern-Bethge, Rundfunk, S. 66, über die Auffassung, die Grenze müsse weit unterhalb der Mitgliederzahl gezogen werden, so Lenz, JZ 1963, 338 (347) bis zum Art. 111 a der Bayr. Verf. enthaltenen Grundsatz, den Anteil der Staatsvertreter (damit auch der im Parlament vertretenen Parteien) auf ein Drittel zu begrenzen, so z.B. auch OVG-Lüneburg 1978, S. 21; nach Lerche, Rundfunkorganisation, S. 78 sollte der Anteil deutlich unter der absoluten Mehrheit liegen ohne zwangsläufig auf ein Drittel absinken zu müssen; ähnlich Stein, S. 118. Die neueren Rundfunkverfassungen von RB und NDR haben den Anteil deutlich auf weniger als ein Drittel gesenkt, vgl. § 5 (3) Ziff. 26 RB-G; § 17 (1) Ziff. 2 NDR-StV.
 - 3) Vgl. Langenbacher, Gutachten, S. 87.

fünftens

die Sitzungen des Rundfunkrats grundsätzlich der Öffentlichkeit zugänglich sind, wobei die Publizität auch durch Hörfunk- und Fernsehübertragungen ergänzt und gesteigert werden könnte, um der im Rundfunkrat repräsentierten Allgemeinheit die Möglichkeit zu geben, sich über die Tätigkeit dieses Organs zu informieren.

2. Reformvorschläge:

Im folgenden sind die bisher vorgelegten Reformvorschläge darauf zu prüfen, ob sie geeignet sind, diese als Ergebnis der bisherigen Untersuchungen herausgestellten Grundsätze zu verwirklichen.

2.1 Die Vorschläge von Bettermann, Starck und Kewenig:

In der Vergangenheit wurden verschiedene Vorschläge zur Neuorganisation der Rundfunkanstalten, insbesondere zur Zusammensetzung des Rundfunkrates erarbeitet, die jedoch nur selten konkrete Einzelregelungen enthalten. So stellte 1963 in Ablehnung des ersten Fernsehurteils des Bundesverfassungsgerichts Bettermann die Forderung auf, den Rundfunk zu verstaatlichen, um ihm auf diese Weise am wirksamsten politisch und weltanschaulich zu neutralisieren und ihn vor allem dem Einfluß der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Machtgruppen zu entziehen 4). Allerdings dürfen nach seiner Vorstellung auch die spezifisch politischen Staatsorgane wie Parlament und Regierung keinen Einfluß auf den Rundfunk ausüben. Der Rundfunk könne nämlich in unmittelbarer Staatsverwaltung betrieben werden und dennoch staatsfrei sein, wie es das Beispiel der staatsunmittelbaren und staatsunabhngigen Rechtsprechung zeigte 5) oder der Betrieb staatlicher und kommunaler Theater unter Beweis stellte 6).

Abgesehen davon, daß dieser Vorschlag kein konkretisiertes Organisationsmodell enthält, weshalb mögliche Vor- und Nachteile im einzelnen nicht aufgezeigt werden können, läßt er sich nicht verwenden, um die eingangs gestellte Zielsetzung zu verwirklichen, denn er beruht auf einer deutlichen Gegenposition zum vom Bundesverfassungsgericht herausgestellten Pluralismusgebot, dessen verfassungsgemäße Verwirklichung jedoch gewährleistet werden muß. Ferner ist nicht ersichtlich, wie ein in unmittelbarer staatlicher Verwaltung betriebener Rundfunk nicht von Trägern der Staatsgewalt gelenkt werden könnte, denn aufgrund ihrer grundsätzlichen Andersartigkeit als Massenkommunikationsmittel im Vergleich zu Presse und

4) Vgl. Bettermann, DVBl 1963, 41 (43 R).

5) DVBl 1963, 41 (43 R).

6) DVBl 1963, 41 (44 R).

und Film erscheint die Justiz oder die kummunale Theaterverwaltung nicht geeignet, die vom Grundgesetz geforderte Staatsfreiheit und Neutralität sicherzustellen 7).

Ansätze zu einer verfassungsgemäßen Neuorganisation finden sich in den ebenfalls nicht im Detail ausgearbeiteten Vorschlägen von Starck 8), Kewenig 9) und Sontheimer 10), wobei Starck und Kenewig besonderes Gewicht auf das Auswahlverfahren für den Rundfunkrat legen, während Sontheimer den Kreis der vorschlagsberechtigten Gruppen und der Rundfunkratsmitglieder verändert sehen möchte.

Nach Starck 11) und Kenewig, der sich Starcks Auffassung zu eigen macht 12), sollen die Parlamente die Rundfunkratsmitglieder auf Vorschlag der organisierten Kräfte wählen, wobei diese für je einen Sitz im Rundfunkrat rechtzeitig einen schriftlichen begründeten Dreivorschlag dem Parlament vorzulegen haben und unter der Sanktion stehen, daß mangels eines solchen rechtzeitigen Vorschlages das Parlament nach eigenem Ermessen das für den Verband zuständige Rundfunkratsmitglied wählt. Ein Vorschlagsrecht steht ferner den politischen Parteien zu, nicht nur den im Parlament vertretenen; ferner soll die Mitgliedschaft im Rundfunkrat und im Landesparlament nicht miteinander vereinbar sein, um einen Einfluß von Staatsvertretern auszuschließen und nicht die Aufsicht durch Landesregierungen in Frage zu stellen 13).

Die Wahl der Rundfunkratsmitglieder durch das Parlament soll die mangelhafte Auswahl der repräsentationswürdigen Gruppen durch den Gesetzgeber ausgleichen und zugleich eine mittelbare Kontrolle der Allgemeinheit über diese Verbände gewährleisten 14).

Dieser Vorschlag läßt wesentliche Grundsätze unberücksichtigt, deren Einhaltung die Verfassungsgemäßheit der Binnenorganisationen garantieren soll, so insbesondere das Problem der Relevanz der gesellschaftlichen Gruppen und den Ausgleich von Relevanzgewinn und -verlust, ferner die Frage der Begrenzung des Anteils von Staatsvertretern. Er bekräftigt lediglich das vom GVRS vorgegebene Legitimationsprinzip, ohne jedoch aufzuzeigen, wie der mit der Parteilichkeit im Parlament verbundene Einfluß auf die Zusammensetzung des Rundfunkrats zu mindern wäre. Die Überlegungen von Starck und

7) Vgl. auch die Kritik an Bettermanns Vorschlag z.B. bei Wufka, S. 96; Lenz, JZ 1963, 338 (343 f); Wenzel, S. 65 f.

8) ZRP 1970, 217 ff; ders. Gutachten, S. 38.

9) A.a.O. S 58 f, 81.

10) Gutachten, S. 73; ähnlich bereits Loehning, DöV 1953, 193 ff, 264 (266 f).

11) ZRP, 1970, 217 (220 L); ders. Gutachten, S. 38.

12) A.a.O. S. 58, Anm. 17.

13) Starck, ZRP 1970, 217 (220 R).

14) Starck, ZRP 1970 (217, 220 L); Kewenig, S. 38, 58 f.

Kewenig lassen sich insoweit nur als Ansatz für weitergehende Reformvorstellungen verwenden.

2.2 Die Vorschläge von Sontheimer, Langenbucher, Keidel:

Mit der Frage, wer entsendungsberechtigt sein soll, welche Persönlichkeiten dem Rundfunkrat angehören und welcher Anteil an Rundfunkratssitzenden einzelnen gesellschaftlichen Bereichen zustehen soll, setzt sich Sontheimer 15) eingehend auseinander. Er kommt zu dem Ergebnis, daß die verschiedenen gesellschaftlichen Tätigkeitsfelder im bisherigen Umfang berücksichtigt bleiben sollen 16), dagegen der Anteil der Parteienvertreter ein Fünftel, höchstens jedoch ein Drittel der Gesamtzahl der Rundfunkratsmitglieder ausmachen dürfte 17) und ein weiteres Fünftel der Sitze von Persönlichkeiten eingenommen werden sollen, die unabhängig und keiner Organisation zuzurechnen sind 18). Diese Mitglieder, die der Rundfunkrat zu wählen habe 19), sollen erfahrene Persönlichkeiten aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen sein, wie z.B. ehemalige Rundfunk- oder Theaterintendanten, Führungskräfte aus der Rundfunkarbeit, anerkannte Persönlichkeiten aus Publizistik, Literatur, Kunst und Wissenschaft 20). Mit Hilfe dieser Gruppe sollen jene kommunikativen Belange der Allgemeinheit wahrgenommen werden, die außerhalb des begrenzten Horizontes pluralistischer Interessen liegen 21). Es sollen jene Interessen, Ideen und Denkrichtungen zu Wort kommen, die von den Gruppen wegen deren Interessengebundenheit nicht vertreten werden können, und die von der Teilnahme am Kommunikationsprozeß, vermittelt durch die Mitgliedschaft in den Überwachungsorganen der Rundfunkanstalten, ausgeschlossen sind, weil sie sich nicht organisieren lassen 22).

Dagegen spricht sich Sontheimer gegen eine organisatorische Berücksichtigung sogenannter gesellschaftlicher Minderheiten, die im Kommunikationsprozeß unterprivilegiert sind, weil sich die Wahrnehmung ihrer Interessen nicht institutionalisieren lasse 23) und nur jenen unabhängigen Persönlichkeiten überantwortet werden könne 24).

Langenbucher schlägt vor, dem "Machtproporz" von Staat und Par-

15) Gutachten, S. 66 ff. 68, 71, 73.

16) Gutachten, insbes. S 66.

17) Gutachten, S. 73.

18) Gutachten, S. 71.

19) Gutachten, S. 71.

20) Gutachten, S. 71.

21) Gutachten, S. 70 f.; ähnlich auch Schwarz-Schilling, Fernsehen, S. 118 f.

22) Gutachten, S. 70 f.

23) Gutachten, S. 70 f.

24) Gutachten, S. 70 f.

teilen, dem heute der Rundfunkrat unterworfen sei, einen kommunikativen "Umkehrproporz" gegenüber zu stellen 25).

Dort wo Gruppen und Verbände am Machtsystem ohnehin teilhaben, sei eine kommunikative Privilegierung und damit eine Beteiligung an der Aufsicht über die Tätigkeit der Rundfunkanstalten nicht notwendig 26).

Dies sei jedoch um so mehr erforderlich für jene gesellschaftlichen Bereiche, deren Zugang zu öffentlicher Kommunikation gefährdet oder verhindert ist 27).

Die Zugangschance einer Gruppe zum Rundfunkrat sollte deshalb umgekehrt proportional sein zu ihrer Zugangschance zur öffentlichen Kommunikation 28).

Der Reformvorschlag von Keidel 29) nimmt Anregungen von Sontheimer und Langenbucher auf und enthält folgende Kriterien für die Zusammensetzung eines Rundfunkrats:

Von rund 35 Rundfunkratsmitgliedern soll ein Drittel von Vertretern des Staates und der Parteien, die mindestens 0,5 % der Wählerstimmen auf sich vereinigen können, gestellt werden 30). Ein weiteres Drittel sollte sich aus organisierten Repräsentanten wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Bereiche zusammensetzen. Ein Sechstel der Sitze sollte Vertretern von Gruppen und Interessen offenstehen, die nicht verbandsmäßig organisiert sind, ein weiteres Sechstel sollte sich auf die gesellschaftlichen Gruppen beziehen, die in unmittelbarem Bezug zur Rundfunkarbeit stehen 31).

Die Rundfunkratsmitglieder müssen in einem demokratischen Verfahren gewählt werden; ihre Stellung sollte durch Inkompatibilitätsvorschriften gegenüber Einflüssen des Staates und der Belegschaft der Anstalten abgesichert sein 32).

Eine unabhängige Kommission von Sachverständigen sollte in einem Zeitraum von zehn Jahren die Zusammensetzung des Rundfunkrates auf ihre Relevanz untersuchen und Anpassungen vornehmen können 33).

Die Vorschläge Sontheimers und Langenbuchers, "Honorationen kommunikativer Relevanz" bzw. im Umkehrproporz Vertreter kommunikativ be-

25) Erstmals dargestellt und auf die Problematik hingewiesen gemeinsam mit Mahle in Publizistik 1973, S. 322 ff; erneut dargestellt in "Herrschaft und Kritik", medium Dokumentation, Bd. 5, S. 90 f; nachfolgend wird auf diese Darstellung Bezug genommen.

26) Langenbucher, Gutachten, S. 91.

27) Langenbucher, Gutachten, S. 91.

28) Langenbucher, Gutachten, S. 91.

29) Keidel, RuF 1976, 15 (35 f).

30) RuF 1976, 15 (35)

31) RuF 1976, 15 (36)

32) RuF 1976, 15 (36)

33) RuF 1976, 15 (37)

nachteiliger Gruppierungen in die Rundfunkräte zu wählen, beruhen auf der Erkenntnis, daß durch die ausschließliche Vertretung der organisierten Interessen im Rundfunkrat nicht alle in der Allgemeinheit der Rundfunkadressaten vorhandenen Interessen organisatorisch berücksichtigt werden und zu Wort kommen können 34). Es bleibt jedoch fraglich, ob sich solche wirklich unabhängigen "Honoratioren" finden lassen, ferner nach welchen Kriterien sie und die Vertreter der benachteiligten Kräfte auszuwählen sind 35), außerdem, wie vermieden werden kann, daß nicht die politischen Parteien mit Hilfe dieser Gruppe von Rundfunkratsmitgliedern weiteren Einfluß gewinnen können und schließlich, wer ihnen die notwendige demokratische Legitimation verschafft, wenn sie nicht vom Parlament gewählt werden 36).

Der Gedanke von Sontheimer, der übrigens bereits einer früheren für den SWF-Rundfunkrat geltenden Regelung zugrunde lag, die die Kooptation von ausländischen Persönlichkeiten des kulturellen Bereiches zum Rundfunkrat des SWF vorsah 37), könnte jedoch nur dann verwirklicht werden, wenn Auswahlkriterien erarbeitet sind, und sich eine demokratische Legitimation für die Mitgliedschaft dieser Persönlichkeiten im Rundfunkrat herstellen ließe. Im übrigen können mit der Anwendung dieser Vorschläge nicht die sonstigen, als nicht verfassungskonform erkannten Mängel der gegenwärtigen Rundfunkorganisation beseitigt werden, denn Sontheimer und Langenbucher setzen sich weder mit dem Problem des Relevanzgewinns und -verlusts näher auseinander, noch beziehen sie in ihre Überlegungen die Öffentlichkeit der Rundfunkratssitzungen ein.

-
- 34) Schmidt, H. RuF 1979, 239 (248) empfiehlt deshalb ebenfalls die Vertretung der "Nicht-Repräsentationsfähigen" durch kompetente Einzelpersonen, ders. Mitbestimmung, S. 213; ebenso Hoffmann-Riem, RB-G, S. 50 f.; ders. skeptisch in RuF 1978, 111 (133).
- 35) Starck, Gutachten, S. 38, der im übrigen diesen Vorschlag nicht ablehnt.
- 36) Vgl. FAZ v. 23.10.1974, S. 25 "Honoratioren in die Rundfunkräte"; ähnliche Zweifel an der Legitimation solcher Honoratioren bei Hoffmann-Riem, RuF 1978, 111 (131 f).
- 37) Als Besonderheit gegenüber den anderen Rundfunkordnungen gehörten zum ersten Rundfunkrat des Südwestfunks 1948/49 noch 12 beratende Mitglieder; dafür waren hervorragende Einzelpersonlichkeiten des geistigen und künstlerischen Lebens vorgesehen, von denen mindestens 6 eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzen mußten. Diese sollten insbesondere in Fragen internationaler Zusammenarbeit den SWF unterstützen. Als erste Mitglieder amtierten u.a.: Otto Dibelius, Egon Kogon, Carl Zuckmayer, Thornton Wilder, Graham Greene, Ignazio Silone, zit. nach Albat, S. 99.

Der Vorschlag von Keidel enthält wesentliche Punkte der bereits dargelegten Organisationsgrundsätze, so den Ansatz, nicht organisierbare gesellschaftliche Bereiche oder nicht etablierte Gruppen zu berücksichtigen, die Rundfunkratsmitglieder demokratisch legitimieren zu lassen, um ihre Repräsentationsfunktion gerecht zu werden und die gesellschaftliche Relevanz entsendungsberechtigter Gruppen überprüfen zu lassen.

Die Vorstellungen zur demokratischen Legitimation erscheinen allerdings nicht konkret genug, denn verbandsinterne Legitimation erfüllt nicht den Zweck umfassender Repräsentation der Allgemeinheit. Nicht erkennbar ist außerdem, was die Verfasserin unter den gesellschaftlichen Gruppen versteht, die in unmittelbarem Bezug zur Rundfunkarbeit stehen. Sollten hiermit Journalisten, Redakteure, Filmemacher gemeint sein, so liegt die Gefahr einer zusätzlichen Privilegierung einer Personengruppe, die ohnehin in den Rundfunkanstalten an der Programmgestaltung und -herstellung mitwirkt.

2.3 Der von der FDP Nordrhein-Westfalens vorgelegte Entwurf eines WDR-Gesetzes:

Nach der Neufassung des RB-Gesetzes 1979 und des NDR-Staatsvertrages¹⁹⁸⁰, in die Reformvorstellungen der verschiedenen Entwürfe von SPD, FDP und CDU einbezogen wurden³⁸⁾ ist gegenwärtig noch der Entwurf für ein neues WDR-Gesetz aktuell, den die WDR-Kommission der FDP - Nordrhein-Westfalens in der Fassung der Vorlage vom 3. Juni 1976 verabschiedet hat³⁹⁾.

Wegen seiner Bedeutung für die Verwirklichung der dargelegten Grundsätze soll daher nachfolgend auf die einzelnen Vorschriften dieses Entwurfs eingegangen werden, soweit sie sich auf die Aufsichtsorgane beziehen.

Nach dem Entwurf (§ 8 (1)) besteht der Rundfunkrat aus den "Repräsentanten der gesellschaftlichen relevanten Kräfte im Lande Nordrhein-Westfalen" und hat 33 Mitglieder, von denen ein Drittel von

38) Vgl. die Entwürfe für einen NDR-StV, von der Landesregierung Schleswig-Holstein vorgelegt, epd/Kirche und Rundfunk, Nr. 57/78 und vom Senat der Freien und Hansestadt Hamburg vorgelegt, epd/Kirche und Rundfunk, Nr. 85/78 sowie von den Norddeutschen Liberalen vorgelegt, epd/Kirche und Rundfunk, Nr. 12/79; ferner die Entwürfe der Bremer SPD und FDP zur Novellierung des RB-G, epd/Kirche und Rundfunk, Nr. 18 und 19/79.

39) Die Kommission greift in dieser Vorlage Vorschläge auf, die auch enthalten sind in der Vorlage der Medienkommission der FDP zu ihrem Bundesparteitag v. 12. - 14.11.1973, im Wortlaut abgedr. in FR v. 15.8.1973, S. 6; ferner in den Leitlinien liberaler Medienpolitik, im Wortlaut abgedr. in FR v. 16.11.1973, S. 16, dieselben abgedr. in Film und Recht 1973, 576 bis 553; vgl. außerdem den Vorschlag der "Hirsch"-Kommission des FDP-Landesverbandes Nordrhein-Westfalen zur Novellierung des WDR-G, in Auszügen abgedr. in FR v. 6.6.1975, S. 12, ebenso in epd Nr. 41/1975.

den im Landtag vertretenen Parteien entsandt werden in der Weise, daß jede Partei zuerst einen Sitz erhält und die im übrigen nach dem Ergebnis der letzten Landtagswahlen gemäß den Grundsätzen der Verhältniswahl verteilt werden 40).

Da sonst keine Regierungs- und Parteienvertreter vorgesehen sind, erreicht der Anteil der Parteienvertreter - und damit auch der Parlamentsvertreter - die von Art. 111 a der Bayerischen Landesverfassung gezogene Grenze und verhindert einen beherrschenden Einfluß von dieser Seite auf die Tätigkeit des Rundfunkrats. Die nicht im Landtag vertretenen Parteien bleiben von der Mitgliedschaft im Rundfunkrat ausgeschlossen, was jedoch dann nicht gerechtfertigt erscheint, wenn es sich um eine Partei handelt, die ansonsten etwa in kommunalen Parlamenten mit mehreren Mitgliedern vertreten ist 41).

Die Zusammensetzung der Gruppe der restlichen 22 Rundfunkratsmitglieder entspricht weitestgehend der des Programmbeirats des WDR, dessen Aufgaben nach den Vorstellungen der FDP-Kommission dem Rundfunkrat übertragen werden 42) sollen. Berücksichtigt sind im einzelnen folgende gesellschaftliche Bereiche 43):

- 1) Religion, Weltanschauung mit drei Mitgliedern:
je einen Vertreter der evangelischen, der katholischen Kirche und der jüdischen Kultusgemeinden;
- 2) Wirtschaft, Arbeit, Landwirtschaft mit sechs Mitgliedern:
Arbeitnehmerseite: je einen Vertreter des DGB, der DAG und des Deutschen Beamtenbundes;
Arbeitgeberseite: je einen Vertreter der Landesvereinigung der Industriellen Arbeitgeberverbände Nordrhein-Westfalen e.V., der Landwirtschaft, des Rheinisch-Westfälischen Handwerkerbundes e.V.;
- 3) Soziales - Jugend, Familie, Sport, Verbraucher, Wohlfahrt - mit vier Mitgliedern:
je einen Vertreter des Landesjugendrings, des Deutschen Sportbundes, der Verbraucherverbände, der Freien Wohlfahrtsverbände;
- 4) Umwelt, Heimatvertriebene mit zwei Mitgliedern:
je einen Vertreter der Verbände zur Pflege des ost- und mitteldeutschen Heimat- und Kulturgutes sowie der kommunalen Spitzenverbände;

40) § 8 (3) E.

41) Vgl. die Argumentation der FDP des Saarlandes, die 1972 ihre Relevanz mit ihren 330 Vertretern in den Gemeinderäten begründete, vgl. Sbr. Z. v. 23.2.1972 "Klump attackiert CDU wegen Rundfunkratssitz"; Starck, Rundfunkfreiheit, S. 41, will auch zu Recht die nicht im Parlament vertretenen Parteien berücksichtigen; ebenso Keidel, RuF 1976, 15 (36).

42) Nach dem Entwurf sollen die §§ 17 und 18 WDR-G entfallen.

43) § 8 (4) E.

- 5) Wissenschaft, Bildung, Kunst und Kultur mit sieben Mitgliedern: je einen Vertreter des Vereins der Rheinisch-Westfälischen Zeitungsverleger, der Journalistenverbände, des Verbandes Deutscher Schriftsteller sowie vier Vertretern aus den Bereichen Kunst, Wissenschaft und Bildungswesen, die vom Rundfunkrat mit Zweidrittelmehrheit kooptiert werden.

Je 1 Mitglied des Personalrates und des Redakteursausschusses nehmen mit beratender Stimme an den Sitzungen des Rundfunkrates teil. Der Entwurf berücksichtigt somit die im wesentlichen von den übrigen Landesgesetzgebern als relevant anerkannten gesellschaftlichen Tätigkeitsfelder, wobei Abweichungen und Anpassungen an gegenwärtige gesellschaftliche Verhältnisse vorgenommen worden sind, wie das Beispiel der Verbraucherverbände und der freien Wohlfahrtsverbände 44) zeigt. Mit der Kooptation von Vertretern aus dem kulturellen Bereich nimmt der Entwurf Sontheimers Anregung auf, Honorationen kommunikativer Relevanz zu beteiligen und läßt die frühere SWF-Regelung wieder aufleben 45).

Zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern wird insofern Interessensparität hergestellt, als den Vertretern der Gewerkschaften Vertreter der industriellen Arbeitgeber, der Landwirtschaft und des Handwerkerbundes und nicht wie bisher üblich der Industrie- und Handelskammer sowie der Handwerkskammern und Landwirtschaftskammern gegenübergestellt werden, womit der Entwurf die bei den anderen Rundfunkanstalten festgestellte Systemwidrigkeit in der Zusammensetzung des Rundfunkrats vermeidet 46). Der Entwurf berücksichtigt außerdem nicht die Frauen als eine besondere entsendungsberechtigte Gruppe, etwa durch die Zulassung bestimmter konfessioneller Frauenvereinigungen, was im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz nur folgerichtig ist 47). Angesichts der nach wie vor geringen Mitwirkung der Frau im öffentlichen Leben sollte jedoch ein Hinweis im Gesetz enthalten sein, daß auch weibliche Verbands- oder Gruppenmitglieder in den Rundfunkrat zu entsenden sind 48). Mit der vorgesehenen Kooptation von vier Persönlichkeiten aus Kunst, Wissenschaft und Bildungswesen trägt der Entwurf den Umständen Rechnung, daß auch Sachverständige aus dem kulturellen Bereich wegen ihrer Bedeutung für das Rundfunkprogramm den Rundfunkrat angehören sollten 49). Wenn auch in dem

44) Gegenwärtig nur im ZDF-Fernsehrat sowie im Programmbeirat des WDR berücksichtigt, vgl. § 14 (1) n. ZDF-StV, § 19 VII WDR-S.

45) S. oben S. 235, Anm. 37.

46) Siehe oben S. 155ff. der Arbeit.

47) Vgl. etwa Art. 10 (2) S. 2 SWF-S.

48) Vgl. Art. 10 (2) S. 2 SWF-S.

49) Vgl. etwa für den Rundfunkrat des BR: Intendant der Bayerischen Staatsooper, Vertreter der Bayerischen Schauspielbühnen, Art. 6 (3) Ziff. 12 BR-G.

Katalog der entsendungsberechtigten Gruppen einzelne Institutionen von öffentlicher Bedeutung wie z.B. die Hochschulen des Landes nicht bedacht worden sind und die Interessen gesellschaftlicher Minderheiten nicht von eigenen Vertretern wahrgenommen werden, wie dies die Leitlinien zur Medienpolitik 50) vorsahen, so zeigt ^{sich} in dieser Vorschrift gemeinsam mit dem RB-G und dem ZDF-StV die vielfältigste pluralistische Zusammensetzung eines Rundfunkrates, womit dem Pluralismusgebot des Grundgesetzes weitestgehend Genüge getan sein dürfte.

Das Problem der Anpassungsflexibilität hinsichtlich gesellschaftlicher Relevanz wird vom Entwurf dadurch gelöst, daß der Landtag von Nordrhein-Westfalen alle sieben Jahre darüber zu beschließen hat, welche gesellschaftlich relevanten Kräfte im Rundfunk vertreten sein sollen 51). Außerdem ist ein turnusgemäßer Wechsel für die Benennung von Vertretern vorgesehen, wenn die Zahl der entsendungsberechtigten Gruppen die Zahl der Mitglieder des Rundfunkrats übersteigt 52), wie dies etwa bei den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege für die Innere Mission, das Hilfswerk der evangelischen Kirche, den Deutschen Caritasverband, das Deutsche Rote Kreuz und die Deutsche Arbeiterwohlfahrt der Fall ist, die im Entwurf namentlich aufgeführt werden.

Wenn auch der Überprüfungszeitraum von sieben Jahren etwas zu lang bemessen erscheint, so ermöglicht doch diese Vorschrift zum ersten Mal umfassend, ⁵³⁾ sich von der starren Festlegung der entsendungsberechtigten Gruppe zu lösen und den Gesetzgeber die Relevanz von Zeit zu Zeit neu ermitteln zu lassen, so daß die Zusammensetzung des Rundfunkrats den gesellschaftlichen Veränderungen angepaßt werden kann, was im Prinzip regelmäßig auch beim SR geschehen kann.

Einer den tatsächlichen gesellschaftlichen Verhältnissen entsprechenden Repräsentanz dient außerdem ein turnusmäßiger Wechsel zwischen verschiedenen entsendungsberechtigten gesellschaftlichen Gruppen, so daß von den für einen Bereich bedeutsamen Organisation nicht nur eine einzige auf Dauer und auf Kosten anderer, ebenfalls bedeutender Verbände, privilegiert wird und die übrigen ausgeschlossen

50) 1/3 Parlamentarier, 1/3 anerkannte gesellschaftliche Organisationen, 1/3 sonstige nicht bisher berücksichtigte gesellschaftliche Gruppen wie Zuschauervereinigungen und ähnliche, vgl. die Leitlinien liberaler Medienpolitik in FR v.16.11.1973, S. 16; vgl. auch Roegge, S. 95.

51) § 8 (2) E.

52) § 8 (5) E.

53) § 5 (3) Ziff. 27 RB-G und § 17 (2) Ziff. 10 NDR-StV räumen diese Möglichkeit nur für eine Minderheit der Rundfunkratsmitglieder ein.

bleiben, was ebenfalls zur Aktualisierung der Zusammensetzung des Rundfunkrates führt 54).

Problematisch bleibt dagegen nach wie vor die demokratische Legitimation der aus den gesellschaftlichen Bereichen delegierten Rundfunkratsmitglieder zu Repräsentanten der Allgemeinheit. Als solche sind sie auch von dem Entwurf ausgewiesen, denn sie haben den Gesetzesauftrag, bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben die Interessen der Allgemeinheit zu wahren 55).

In Entsprechung zur SFB-Satzung und den Regelungen für die Wahl der Rundfunkratsmitglieder von SDR und BR⁵⁶⁾ müssen die Vertreter gesellschaftlicher Gruppen von Versammlungen, die Parteitag vergleichbar sind, nach den im Parteiengesetz festgelegten Verfahren gewählt werden. Für Vertreter von Gruppen, die als juristische Personen des öffentlichen Rechts organisiert sind, erfolgt die Nominierung und Entsendung nach den für solche Fälle gültigen Rechtsvorschriften 57). Diese Vorschrift stellt zwar sicher, daß sich die Vertreter dieser Gruppen auf ein Mandat der Gruppenmitglieder berufen können und von diesen unmittelbar oder auch mittelbar legitimiert sind, was sie jedoch nicht zu Repräsentanten der Allgemeinheit erklärt, sondern nur zu solchen der Verbände. Andererseits wird hier ein Demokratisierungszwang ausgeübt, der den auswahlberechtigten Verbandsführungen Kompetenzen entzieht, was mit der Autonomie der Gruppen nicht vereinbar ist. Für die Legitimation kommt nur die Wahl oder Bestätigung durch das Parlament in Betracht 58). Diese an sich umfassende demokratische Legitimation war auch ursprünglich in den Leitlinien der FDP-Kommission vorgesehen 59) und wurde wohl aus Besorgnis, die Wahl durch die Parlamentsmehrheit könne eine verstärkte Einflußnahme seitens der Mehrheitsparteien auf die Zusammensetzung bewirken, nicht in den Entwurf aufgenommen. Für die Wahl der Rundfunkratsmitglieder durch das Parlament sprechen mehrere Gründe: die Repräsentationsfunktion des Rundfunkrats; ferner, daß nicht alle Rundfunkadressaten von den wenigen Interessengruppen repräsentiert werden 60) und daß allgemeine, freie und geheime Wahlen sich nicht als Legitimationsinstrument eignen 61). Der Einfluß der Regierungs- und

54) Vgl. § 6 (3) 4 SFB-S; hier ist wenigstens eine Art zeitgeschichteter Repräsentation verwirklicht, K.J. Schneider, S. 74; vgl. auch den turnusgemäßen Wechsel, wenn mehrere Gruppen einen gemeinsamen Vertreter stellen, § 6 (1) RB-G.

55) § 8 (6) 1 u. 2 E.

56) Zur Kritik an der SFB-Regelung siehe oben S. 88f. 24, zur Verfassungsgemäßheit der SDR-VO und der BR-VO siehe oben S. 132f..

57) § 8 (6) 1 u. 2. E.; ähnlich auch § 6 (1) RB-G, nicht soweit gehend § 17 (4) NDR-StV.

58) Zu den Gründen siehe oben S. 125 der Arbeit.

59) Vgl. Leitlinien wie S. 236 Anm. 50 der Arbeit.

60) Siehe oben S. 125 der Arbeit.

61) Siehe oben S. 116f. der Arbeit.

damit Mehrheitsparteien kann dadurch vermieden werden, daß die Wahl der Rundfunkratsmitglieder mit Zwei-Drittel-Mehrheit vorgenommen wird, was allerdings inkaufzunehmende Proporzentscheidungen nicht ausschließen dürfte.

Der Entwurf erklärt die Öffentlichkeit der Rundfunkratssitzungen zur Regel, mit Zwei-Drittel-Mehrheit der Mitglieder kann der Ausschluß der Öffentlichkeit beschlossen werden 62), der Verwaltungsrat dagegen tagt in nichtöffentlicher Sitzung 63). Dem aus dem Demokratiegebot resultierenden Öffentlichkeitsprinzip wird durch diese gesetzliche Regelung wie beim BR oder bei RB Rechnung getragen.

Als wesentliche Neuerungen im Vergleich zum geltenden WDR-Gesetz werden dem Verwaltungsrat rundfunkratsspezifische Kompetenzen entzogen und wieder dem Rundfunkrat übertragen. So hat der Rundfunkrat u.a. die Einhaltung der Programmrichtlinien zu überwachen 64). Er nimmt im übrigen alle Aufgaben wahr, die ihn als das bedeutendere Kollegialorgan ausweisen 65). Entsprechend werden die Kompetenzen des Verwaltungsrats vermindert und auf den Umfang beschränkt, den sie bei den Anstalten mit pluralistischem Rundfunkrat i.e.S. haben 66).

Damit ist die ursprüngliche Funktions- und Kompetenzverteilung wiederhergestellt und dem Rundfunkrat wieder der Rang eines allzuständigen Repräsentationsorgans der Allgemeinheit zugewiesen.

Da der Rundfunkrat sechs Mitglieder des Verwaltungsrats wählt 67), - das siebte Mitglied wird von den Mitarbeitern der Anstalt gewählt -, ermöglicht die pluralistische Struktur des Rundfunkrates außerdem auch eine entsprechende Zusammensetzung des siebenköpfigen Verwaltungsrats, dem kraft Gesetzes keine Regierungsmitglieder angehören dürfen 68). Damit wird auch für dieses Organ verfassungskonform die angemessene Berücksichtigung pluralistischer Kräfte gewährleistet und eine als verfassungswidrig erkannte Politisierung im bisher bekannten Ausmaß ausgeschlossen.

Zur Vermeidung parteipolitischer Einflußnahme legt der Entwurf außerdem die Unvereinbarkeit eines Amtes als Mitglied der Landesregierung oder einer hauptamtlichen Tätigkeit im öffentlichen Dienst

62) § 9 (2) E.

63) § 16 a E.

64) § 9 (1) E.

65) Vgl. im einzelnen § 9 (1) c-g E.

66) § 14 a E; siehe oben S. 5 der Arbeit.

67) § 9 (1) a E.

68) § 21 a E, dies gilt allerdings nur für Regierungsmitglieder.

des Landes mit einer Tätigkeit in den Organen, also im Rundfunkrat, im Verwaltungsrat und im Direktorium der Anstalt fest, was jedoch den Mitgliedern des Verwaltungsrates eine gleichzeitige Zugehörigkeit zum Landesparlament nicht verbietet 69).

Diese Inkompatibilitätsregelung befolgt das Verbot staatlichen Einflusses, woran das Zutritts- und Anhörungsrecht eines Vertreters der Landesregierung in den Sitzungen des Verwaltungsrates 70) nichts ändert.

Insgesamt verwirklicht dieser Entwurf in vollem Umfang das Verfassungsprinzip pluraler Binnenstruktur:

Eine Vielzahl gesellschaftlich relevanter Kräfte wird an der Zusammensetzung des Rundfunkrates und damit indirekt auch des Verwaltungsrates beteiligt;

durch die Beschränkung der Anzahl der Parteienvertreter auf ein Drittel der Gesamtzahl der Rundfunkratsmitglieder wird ein beherrschender Einfluß sowohl des Staates als auch der politischen Parteien als einer Art gesellschaftlicher Kräfte im Prinzip verhindert;

die demokratische Legitimation der Rundfunkratsmitglieder wenigstens durch die entsendenden Gruppen und Verbände ist gewährleistet, verbunden allerdings mit dem Nachteil einer Kompetenzeinschränkung und einen Eingriff in die Verbandsautonomie;

die Publizität der Rundfunkrattätigkeit wird verwirklicht.

Somit ermöglicht dieser Entwurf den gesellschaftlichen Kräften die vom Grundgesetz vorgesehene Einflußnahme in den Organen und das Zutorkommen im Rundfunkprogramm, letzteres auch dadurch, daß der Inhalt nichtöffentlicher Sitzungen nicht für vertraulich erklärt werden kann, so daß der für erforderlich gehaltene Informationsaustausch zwischen Rundfunkratsmitgliedern und den nominierenden Gruppen nicht unterbrochen wird.

3. Radio-Bremen-Gesetz 1979 und NDR-Staatsvertrag 1980 als Reformmodelle:

Bei einer Darstellung der Reformvorschläge zur Verbesserung der binnenpluralistischen Organisation der Rundfunkanstalten dürfen die jüngsten Kodifikationen nicht außer acht gelassen werden, die z.T. wesentliche Reformvorstellungen, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, verwirklicht haben. In diesem Zusammenhang soll nur auf die für die Kollegialorgane Rundfunkrat und Verwaltungsrat einschlägigen Bestimmungen eingegangen werden.

69) Die Leitlinien sahen auch die Unvereinbarkeit der Parlamentsmitgliedschaft mit der Zugehörigkeit zu einem der Organe der Rundfunkanstalt vor.

70) § 16 a E.

Die vergleichende Betrachtung orientiert sich dabei an den oben formulierten Grundsätzen.

3.1 Zusammensetzung des Rundfunkrats:

Als Vertretungsorgan der Allgemeinheit wurde der Rundfunkrat von RB durch die Aufnahme von Repräsentanten bisher nicht berücksichtigter Gruppierungen erweitert von bisher mindestens 24 Mitgliedern auf jetzt 37 Mitglieder 71).

Damit wurde gleichzeitig größere pluralistische Vielfalt in diesem Organ hergestellt.

Der NDR-Rundfunkrat besteht jetzt aus mindestens 30 Mitgliedern, im Vergleich zu 24 Mitgliedern des Vorgänger-Rundfunkrats 72). Im Gegensatz zum staatlich-politischen Rundfunkrat des alten NDR weist das Aufsichtsorgan jetzt eine pluralistische Gliederung auf, die die von den übrigen pluralistischen Rundfunkräten i.e.S. berücksichtigten gesellschaftlichen Tätigkeitsbereiche abdeckt 73), allerdings ^{nicht} differenziert ist wie die Zusammensetzung des RB-Rundfunkrats.

Zwischen den Vertretern von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen ist beim NDR Parität hergestellt, denn es wurden auf Arbeitgeberseite die Verbände und nicht die Kammern einbezogen 74), während bei RB nach wie vor ein Ungleichgewicht zwischen diesen Interessenvertretern besteht 75). Den Vertriebenen erkennt der NDR-StV ausdrücklich noch gesellschaftliche Relevanz zu 76).

Beide Regelungen enthalten neben der Festschreibung von Relevanz durch den Gruppenkatalog Vorkehrungen für eine Anpassungsflexibilität hinsichtlich gesellschaftlicher Relevanz. Das RB-G spricht dabei ausdrücklich schwer organisierbare oder durch den Gruppenkatalog nicht als entsendungsberechtigt anerkannte Gruppen an 77). Während der NDR nur allgemein neun gesellschaftlich bedeutsame Organisationen und Gruppen erwähnt, die von den beteiligten Landesparlamenten zu bestimmen sind 78).

Damit nimmt die RB-G-Regelung mehr auf die "Randgruppen, Minderheiten und sogenannten Schwachen" 79) Rücksicht und versucht, die Repräsentationsdefizite dieser Gruppierungen auszugleichen, während

71) Vgl. § 5 (3) RB-G, ARD-Jahrbuch 1980, S. 179.

72) § 17 (1) S. 1 NDR-StV.

73) § 17 (1) Ziff. 1 - 15 NDR-StV.

74) § 17 (1) Ziff. 6 - 11 NDR-StV.

75) § 5 (3) Ziff. 12 - 18 RB-G; "gleichheitswidrige Benachteiligung der Arbeitgeberseite", Bethge, Reorganisation, S. 97.

76) § 17 (1) Ziff. 15 NDR-StV.

77) § 6 (2) RB-G.

78) § 17 (1) Ziff. 16 i.V.m. § 17 (3) NDR-StV.

79) Vgl. Drucks. 9/1044, S. 3 der Bremischen Bürgerschaft.

die NDR-StV-Vorschrift offener gefaßt ist und es den Parlamenten überläßt, solche nichtorganisierbaren Interessen einzubeziehen oder weitere Organisationen und Verbände, die der Gruppenkatalog nicht erfaßt hat.

In beiden Fällen sind die Volksvertretungen in die Auswahl eingeschaltet, das RB-G verwirklicht jedoch im Ansatz wenigstens Vorstellungen eines "Umkehrproporz" oder einer "kompensatorischen Relevanz" 80) und bringt damit als erste gesetzliche Regelung die Zusammensetzung des Rundfunkrats näher an die gesellschaftliche Wirklichkeit heran 81).

3.2 Demokratische Legitimation der Rundfunkratsmitglieder:

Beide Gesetze überlassen mit Ausnahme der Parteienvertreter den gesellschaftlichen Gruppen und Verbänden die Auswahl und Entsendung ihrer Vertreter 82). Ein demokratisches Legitimationsverfahren wird ausdrücklich nicht vorgeschrieben, allerdings verpflichtet das RB-G die Organisationen, im Rahmen der jeweils geltenden Statuten nach demokratischen Grundsätzen zu verfahren 83), während der NDR-StV insoweit die Verbandsautonomie respektiert 84) und den Entsendungsberechtigten zugesteht, in eigener Verantwortung die Rundfunkratsmitglieder zu bestimmen. Die Landesparlamente sind demnach nicht zur umfassenden Legitimation befugt, obwohl die Rundfunkratsmitglieder beider Anstalten die Allgemeinheit repräsentieren sollen 85).

3.3 Funktionsfähigkeit des Rundfunkrats durch Begrenzung des Anteils von Staats- und Parteienvertretern und durch eine funktionsgerechte Mitgliederzahl:

Die Gesamtzahl der RB- und NDR-Rundfunkräte entspricht in etwa dem zwischen dem HR-Rundfunkrat und dem ZDF-Fernsehrat ermittelten Durchschnittswert von rund 35 Mitgliedern, der im übrigen auch in der herrschenden Literaturmeinung als ausreichende Höchstzahl angenommen wird 86).

Der Anteil der Parteienvertreter und - damit als Angehörige des Parlaments - zugleich der Staatsvertreter liegt bei den Rundfunkräten deutlich unter der etwa von Art. 111 a Bayr. Verf. gesetzten Grenze von einem Drittel der Gesamtzahl 87). Damit und aufgrund der ent-

80) Vgl. Langenbacher, Gutachten, S. 91; Hoffmann-Riem, ^{RB-G} S. 49, 130.

81) Kritisch hierzu Lerche, Rundfunkorganisation, S. 73; positiv bewertend Hoffmann-Riem, RB-G, S. 130; ähnlich Bethge, Reorganisation, S. 96.

82) § 6 (1) RB-G; § 17 (4) NDR-StV.

83) Kritisch hier zurecht Hoffmann-Riem, RB-G, S. 130; ähnlich Bethge, Reorganisation, S. 96.

84) Dies fordert Bethge, Reorganisation, S. 25, 96 für RB schon im Hinblick auf die verfassungsrechtlich zulässig hierarchische Struktur von Verbänden.

85) § 5 (1) RB-G; § 18 (1) i.V.m. § 19 (2) NDR-StV.

86) Z.B. Keidel, RuF 1976, 15 (35).

87) Vgl. z.B. OVG Lüneburg, 1978, S. 21, Keidel, RuF 1976, 15 (55), vgl. auch Lerche, Rundfunkorganisation, S. 76 f.

sprechenden Inkompatibilitätsregelungen 88) ist dem Gebot der Staatsfreiheit weitgehend genüge getan.

3.4 Kompetenzverlagerung zugunsten des Rundfunkrats:

Beide Kodifikationen weisen dem Rundfunkrat die ihm nach seiner Funktion als "höchstem Organ" 89) der Rundfunkanstalt gebührenden Kompetenzen zu, insbesondere die der Programmüberwachung, und beschränken den Verwaltungsrat auf die Aufgaben der Geschäftsführungskontrolle 90).

Damit ist beim NDR im Gegensatz zur früheren Regelung dem Rundfunkrat die Kompetenz zur Programmaufsicht übertragen worden und der Verwaltungsrat nicht mehr das eigentliche Lenkungsorgan der Anstalt.

3.5 Öffentlichkeitsprinzip für die Sitzungen des Rundfunkrats:

Im Gegensatz zum NDR-StV schreibt das RB-G die Öffentlichkeit der Rundfunkratssitzungen vor 91) und gibt damit der im Rundfunkrat repräsentierten Allgemeinheit die Möglichkeit, den Rundfunkrat auf die Erfüllung seiner Aufgaben hin zu kontrollieren 92).

Der NDR-StV hat dagegen aus der Allgemeinheitsverpflichtung diese Konsequenzen nicht gezogen.

3.6 Würdigung der einschlägigen Vorschriften von RB-G und NDR-StV:

Beide Gesetze bewegen sich im von Art. 5 (1) GG vorgegebenen Rahmen und berücksichtigen in ausreichendem Umfang vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze umfassender pluralistischer Beteiligung am Rundfunk sowie der Staats- und Parteienfreiheit.

Der Gesetzgeber hat sich bei RB mehr an den neueren Entwicklungen der Kommunikations- und politischen Wissenschaft orientiert 93), während sich die vertragschließenden Länder beim NDR die Regelungen zum Vorbild nahmen, die den unter den alliierten Besatzungsmächten gegründeten Rundfunkanstalten mit pluralistischem Rundfunkrat i.e.S. zugrunde liegen.

4. Eigene Vorschläge

Da der FDP-Entwurf und die einschlägigen Regelungen des RB-G und des NDR-StV zwar weitgehend die Grundsätze einer verfassungskonformen Rundfunkorganisation berücksichtigen, jedoch im Detail noch einige Unstimmigkeiten enthalten, soll an dieser Stelle versucht

88) § 5 (6) RB-G; § 16 (4) NDR-StV.

89) BVerfGE 31, 314 (328).

90) Kompetenzen des RR: § 7 RB-G; § 18 NDR-StV.

Kompetenzen des VR: § 10 RB-G; § 24 NDR-StV.

§ 10 (1) Ziff. 2 RB-G stellt ausdrücklich klar, daß Angelegenheiten, die das Rundfunkprogramm betreffen, nicht zu den Aufgaben des VR gehören.

91) § 8 (5) RB-G, Art. 14 (5) S.1 NDR-S.

92) Hoffmann-Riem, RB-G, S. 64.

93) Vgl. etwa die Theorie vom "Umkehrproporz" von Langenbucher/Mahlen, Publizistik 1974, S. 322 ff.

werden, in Anlehnung an den Gesetzesentwurf der FDP die Grundsätze einer pluralistischen und demokratiebezogenen Binnenstruktur in Zusammensetzung und Bestellung des Rundfunkrates, in der Aufgabenzuweisung und -wahrnehmung verwirklichen. Dies soll durch die Erläuterung einzelner Gesichtspunkte erfolgen.

Die Anzahl der Rundfunkratsmitglieder:

Um die Arbeitsfähigkeit des Organs Rundfunkrat zu gewährleisten, andererseits aber ein möglichst breites Spektrum gesellschaftlicher Repräsentanz zu erreichen, soll die Anzahl der Rundfunkratsmitglieder weder über 40 liegen - die Rundfunkräte des BR und des SWF und der Fernsehrat des ZDF sind wegen ihrer Größe für eine wirk-same Arbeit kaum geeignet - noch soll sie weniger als 20 betragen - nur noch der Rundfunkrat des HR weist 19 Mitglieder auf -. Die von der FDP-Kommission vorgeschlagene Anzahl von 33 Mitgliedern 94) sowie die Regelungen des RB-G und NDR-StV entsprechen diesen beiden Zielsetzungen und sind daher beizubehalten. Ebenso die Vorschrift, wonach die Rundfunkratsmitglieder und ihre Stellvertreter für 4 Jahre ihr Mandat ausüben 95).

Die Zusammensetzung des Rundfunkrates:

Aus Gründen der eindeutig zu sichernden Staatsfreiheit soll höchstens ein Drittel der Mitglieder des Rundfunkrates von den politischen Parteien des Landes, die im Landtag vertreten sind, gestellt werden. Die Landesregierungen sind nicht zu beteiligen, weil sich eine gesonderte Vertretung im Rundfunkrat nicht mit der ebenfalls von der Regierung auszuübenden Rechtsaufsicht vereinbaren läßt und zu einer "Insichaufsicht" führen könnte. Mindestens zwei Drittel der Rundfunkratsmitglieder sollen die verschiedenen Gruppierungen und Verbände des Landes vorschlagen, die von öffentlicher Bedeutung sind; dabei sind auch nicht organisierbare aber relevante Interessen zu berücksichtigen. Mit einer derartigen Verteilung der Rundfunkratssitze wird der mittlerweile sogar von einer Landesverfassung anerkannte Grundsatz befolgt, daß die Vertreter des Staates und der politischen Parteien zusammen höchstens ein Drittel aller Rundfunkratssitze innehaben dürfen, um schon von der Mitgliederzahl her nicht einen überproportionalen Einfluß aus-

94) 35 - 40 Mitglieder so z.B. Michel-Bericht-Südwestkommission, S. 200; Krüger, Peter H.; S. 54 für die Hauptversammlung der Rundfunkstiftung.

95) § 8 (1) E.

- üben zu können 96). Ein Benennungsrecht für je ein Rundfunkratsmitglied und einen Stellvertreter soll den Gruppen, Verbänden und Institutionen zustehen, die nachfolgend beispielhaft aufgeführt sind:
1. Evangelische Kirchen
 2. Katholische Kirche
 3. Jüdische Kultusgemeinden und anerkannte Freikirchen
 4. Deutscher Gewerkschaftsbund
 5. Deutsche Angestelltengewerkschaft oder andere gewerkschaftliche Vereinigungen im Wechsel wie Deutscher Beamtenbund oder Christlicher Gewerkschaftsbund.
 6. Vereinigung der Industriellen Arbeitgeberverbände
 7. Verbände der Landwirtschaft oder andere Interessenvereinigungen von Arbeitgeberseite wie Handwerkerbund.
 8. Verbände der freien Berufe
 9. Verbände der Zeitungsverleger im Wechsel mit den Verbänden der Journalisten
 10. Kommunale Spitzenverbände (Städte und sonstige Gemeinden)
 11. Freie Wohlfahrtsverbände im Wechsel (Innere Mission und Hilfswerk der Evangelischen Kirche, Deutscher Caritasverband, Deutsche Arbeiterwohlfahrt, deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband)
 12. Verbände der Kriegsopfer, Rentner und Hinterbliebenen
 13. Verbände der Heimat- und Kulturpflege wie (Vertriebenenverbände, Heimat- und Umweltschutz)
 14. Verbraucherverbände
 15. Hörer- und Zuschauervereinigungen, soweit vorhanden
 16. Hoch- und Fachschulen
 17. Verbände der Erwachsenenbildung
 18. Landesjugendring
 19. Sportverbände
 20. Schwer organisierbare Interessen oder gesellschaftlich bedeut.
 21. same Gruppen, die unter Ziff. 1 - 19 nicht berücksichtigt sind.
 - 22.

96) Vgl. Sontheimer, Gutachten, S. 70 f sowie Art. 111 a Bayerische Verfassung; für eine Zurückhaltung bei der zahlenmäßigen Festlegung der Staatsvertreter im Rundfunkrat Lerche, Rundfunkorganisation, S. 76, 78: "Der ungefähre Spielraum sollte der absoluten Mehrheit angesetzt werden ohne zwangsläufig auf ein Drittel absinken zu müssen." Stein S. 118 schlägt je ein Viertel der Sitze für die Parteien, Gewerkschaften und Arbeitgeber, Vertreter von Wissenschaft und Kunst sowie die Vertreter der Religionsgemeinschaften vor.

+ deutlich unter

Zu 1., 2. und 3.:

Da den Religionsgemeinschaften, insbesondere den Kirchen in der Gesellschaft nach wie vor ein bedeutender Stellenwert zukommt, vor allem auch als Trägern von Institutionen der Sozialhilfe und als Fürsprecher für sozial und gesellschaftlich benachteiligte Gruppen wie ausländische Arbeitnehmer, muß ihnen auch das Vorschlagsrecht erhalten bleiben.

Es erscheint aber nicht gerechtfertigt, religiöse Minderheiten wie die Angehörigen der Jüdischen Kultusgemeinden und der Freikirchen den Kirchen mit je 1 Mitglied gleichzustellen, weshalb ihnen nur ein in turnusgemäßem Wechsel auszuübendes Vorschlagsrecht zuerkannt werden sollte 97).

Zu 4., 5., 6., 7.:

Zwischen den Arbeitnehmern und Arbeitgebern wird bei dieser Aufgliederung insoweit Parität hergestellt, als den Vertretern von bedeutenden Arbeitnehmerorganisationen die Vertreter von Arbeitgeberzusammenschlüssen in verschiedenen Berufszweigen gegenübergestellt werden, die im gesellschaftlichen Bereich besonders gegenüber Arbeitnehmern, und nicht wie die Kammern ausschließlich gegenüber dem Staat ihre spezifischen Interessen vertreten. Wegen ihrer überragenden Bedeutung sind dem DGB und der Vereinigung der industriellen Arbeitgeberverbände je ein Rundfunkratssitz auf Dauer zuzuteilen, der jeweils zweite Sitz soll mit Vertretern relevant befundener Vereinigungen besetzt werden.

Zu 8.:

Das Vorschlagsrecht für den Verband der freien Berufe berücksichtigt gegenüber Arbeitnehmern und Arbeitgebern den Kreis derer, die weder Arbeitnehmer- noch Arbeitgebereigenschaften besitzen, aber ebenso von Bedeutung für das gesellschaftliche Leben sind wie etwa Rechtsanwälte, Apotheker und Ärzte.

Zu 9.:

Die Beibehaltung dieser beiden Verbände empfiehlt sich im Hinblick auf die besondere Bedeutung des Rundfunks als Medium und Faktor öffentlicher Meinung, für deren Bildung gerade Verleger und Journalisten durch ihre Schlüsselstellung für die Presse in besonderem Maße verantwortlich sind. Dieser Bereich ist mit wechselnder Besetzung im Vergleich zu anderen gesellschaftlichen Teilbereichen 98) ausreichend berücksichtigt.

97) § 4 (2) Ziff. 4 SDR-S.

98) Z.B. im NDR-Katalog nicht vertreten; bei RB sind die Verleger nicht berücksichtigt, vgl. §§ 17 (1) NDR-StV; 5 (3) RB-G.

Zu 10.:

Wie bei allen Rundfunkanstalten⁹⁹⁾ bisher sollten wegen der besonderen Bedeutung der kommunalen Verbände für das öffentliche Leben in den Gemeinden auch weiterhin diese Vereinigungen in den Katalogen der entsendungsberechtigten Gruppen und Institutionen aufgenommen werden.

Zu 11., 12., 13.:

Die Gruppe der hier aufgeführten Verbände steht stellvertretend für die Interessen der Gruppierungen derer sich diese⁺⁺ Wohlfahrtsverbände der Alten, Kranken und Armen, die Heimatvertriebenenverbände der Aussiedler und noch nicht integrierter Heimatvertriebenen. Es handelt sich hier um Gruppen der Gesellschaft, deren Interessen mit Ausnahme derjenigen der Heimatvertriebenen in den anderen Rundfunkräten bisher durch bestimmte Gruppenvertreter nicht wahrgenommen werden, wobei lediglich im Fernsehrat des ZDF die Verbände der Wohlfahrtspflege Sitz und Stimme haben.

Zu 14.:

Die Interessen der Verbraucher, die insbesondere durch gezielte Hörfunk- und Fernsehwerbung betroffen sind, haben in den letzten Jahren an öffentlicher Bedeutung gewonnen. Es erscheint daher erforderlich, sie mit einem eigenen Vertreter auch im Rundfunkrat zu berücksichtigen.

Zu 15.:

Zweck einer auch den Adressaten des Rundfunkprogramms einbeziehenden Binnenorganisation muß es sein, ihn nicht nur in seiner Rolle als Träger verschiedener gesellschaftlicher Interessen als vertretungswürdig anzuerkennen, sondern auch in seiner Rolle als Hörer und Zuschauer. Soweit er sich in dieser Eigenschaft organisiert hat, ist er deshalb durch die in diesem Bereich tätigen Verbände und Organisationen mittelbar an der Zusammensetzung des Repräsentationsorgans zu beteiligen 99)). Mit der Beteiligung dieser Verbände wird auch der Charakter des Rundfunkrats betont, eine Art Parlament der Rundfunkadressaten zu sein.

Zu 16., 17., 18., 19.:

Organisationen, die die Interessen als relevant anerkannter gesellschaftlicher Gruppen wahrnehmen, so der Sportinteressierten, der Jugendlichen, der Lehrenden und Lernenden an den Hochschulen und in der Erwachsenenbildung, muß wegen ihrer Bedeutung ein Vorschlagsrecht zustehen, womit der Entscheidung anderer Gesetzgeber gefolgt wird.

99) Bisher sind Hörer- und Zuschauerverbände in keinem Kollegialorgan vertreten.

++ Vereinigungen in besonderem Maße annehmen, so die

Zu 20., 21., 22.:

Entsprechend der Regelung des § 6 (2) RB-G sollten für diese Rundfunkratssitze Gruppierungen vorgesehen werden, die schwer organisierte oder allgemein nicht anerkannte Interessen vertreten wie z.B. ausländische Arbeitnehmer - gerade im Hinblick auf die Sendungen für diesen Personenkreis -, Umweltschützer, Bürgerinitiativen, Angehörige von gesellschaftlichen Minderheiten.

Mit Erweiterung des Katalogs des FDP-Entwurfs, im Vergleich zu anderen Rundfunkgesetzen ohnehin differenzierter, wird das Bild gesellschaftlicher Repräsentanz abgerundet und zumindest organisatorisch die Möglichkeit eröffnet, auch den Interessen bisher in den Rundfunkräten unbeachtet gebliebener gesellschaftlicher Gruppen, wie z.B. der Rentner, Kriegsopfer, Hörer und Zuschauer, Einfluß und Zugang zu verschaffen, so daß die kommunikative Benachteiligung verschiedener gesellschaftlicher Bereiche in den Kontrollorganen ausgeglichen werden kann.

Im Gegensatz zum FDP-Entwurf sollen dem Rundfunkrat keine Vertreter aus dem kulturellen Bereich, insbesondere von Kunst und Wissenschaft angehören, d.h. keine Vertreter von Komponisten-, Schriftsteller-, Musikervereinigungen, keine Vertreter bildender Künstler oder staatlicher Einrichtungen wie Opernhäuser oder Theatern 100).

Der Bereich Kunst und Wissenschaft ist zwar von besonderer Bedeutung für die Programmgestaltung, bei den anderen Rundfunkanstalten gehören aber die Vertreter dieser Institutionen den Rundfunkräten in ihrer Eigenschaft als Sachverständige an. Sie sind nicht als Repräsentanten gesellschaftlicher Kräfte anzusehen, weil sie nicht Vertreter gesellschaftlicher Gruppen von besonderer öffentlicher Bedeutung sind 101).

Als Sachverständige für bestimmte Aufgaben eignen sie sich daher nicht zur Vertretung spezifisch gesellschaftlicher Interessen wie die den Gruppen und Verbänden zuzurechnenden übrigen Rundfunkratsmitglieder. Sie sind daher, etwa entsprechend der Regelung beim SR, vom Rundfunkrat in einen besonderen Ausschuß für Programmfragen zu

100) Vgl. die Zusammensetzung der Rundfunkräte von BR, HR, RB und SDR, siehe oben S. 7 f. der Arbeit.

102) So z.B. Bühnengenossenschaften, die im Rundfunkrat von RB und des SDR vertreten sind, vgl. § 5 (3) Ziff. 25 RB-G; § 4 (2) Ziff. 19 SDR-S; a.A. dagegen Schmidt, H. Mitbestimmung, S. 213

wählen, für dessen Tätigkeit dieser besondere Sachverstand von Bedeutung und notwendig ist 1o2).

Da eine Berücksichtigung der Frauen durch eigene Vertreterinnen besonderer Verbände der Frauen und -vereinigungen sich nicht mit Art. 3 GG vereinbaren läßt 1o3) und sich die Vertretung der Fraueninteressen ohnehin nur durch Angehörige nicht ausschließlich auf Probleme der Frauen festgelegter Verbände wie z.B. kirchlicher oder gewerkschaftlicher Frauenvereinigungen verwirklichen ließe, kommt ein Vorschlagsrecht für derartige Verbände nicht in Betracht.

Andererseits ist zu bedenken, daß die Frauen im öffentlichen Leben die ihnen zustehende Stellung etwa im Berufsleben noch nicht einnehmen und in den sonstigen Gruppen und Verbände nur in geringem Umfang die Bereitschaft vorhanden ist, weibliche Interessenvertreter in den Rundfunkrat zu entsenden 1o4); insofern sind die Frauen in den Rundfunkräten unterrepräsentiert. Es muß daher durch gesetzliche Regelungen sichergestellt sein, daß zur Wahl in den Rundfunkrat auch weibliche Kandidaten vorgeschlagen werden 1o5).

Demokratische Legitimation der Gruppenkandidaten und Repräsentation der Allgemeinheit durch Parlamentswahl:

Da der Rundfunkrat die Allgemeinheit der Rundfunkadressaten repräsentieren und gleichzeitig ein Abbild der pluralistischen Gesellschaft darstellen soll, diese jedoch keine Möglichkeit hat, ihre Repräsentanten selbst zu bestimmen, muß das Parlament als Repräsentant des Staatsvolkes und gleichsam auch als Stellvertreter des gesellschaftlich organisierten Volkes diese Bestimmung und Auswahl vornehmen 1o6). Das zuständige Landesparlament hat daher alle Rundfunkratsmitglieder und ihre Stellvertreter zu wählen, sowie die Gruppierungen für die Ziff. 2o - 22 zu benennen, wie dies für den Rundfunkrat des SR geschieht. Um eine sachgerechte Auswahl durch das Parlament zu ermöglichen und dabei weitgehend eine ausschließlich von der Mehrheitsfraktion im Landtag getroffene Entscheidung zu verhindern, müssen die Verbände und sonstigen gesellschaftlichen

1o2) § 2o (2) GVRG, Art. 1o SR-S; gem. Art. 1o (2) besteht der Programmbeirat aus 8 Mitgliedern des Rundfunkrates und 5 Persönlichkeiten des kulturellen Lebens im Anstaltsbereich, die nicht dem Rundfunkrat angehören, von diesem aber für die Dauer der Wahlperiode des Rundfunkrates gewählt werden; vgl. auch die Überlegungen von Hoffmann-Riem, RuF 1978, 111 (136).

1o3) So schon Krüger, RuF 1955, 365 (37o).

1o4) Obwohl die wahlberechtigten Organisationen beim SWF auf eine angemessene Vertretung durch Frauen bedacht sein sollen, vgl. Art. 1o (2) S. 2 SWF-S, befindet sich seit 1971 unter den 49 Mitgliedern des SWF-Rundfunkrates nur eine Frau, vgl. die ARD-Jahrbücher von 1971 bis einschließlich 198o.

1o5) Diesem Zweck dient die Regelung in § 5 (5) HR-G sowie in Art. 6 (3) Ziff. 8 BR-G.

1o6) Siehe oben § 225ff. der Arbeit.

Gruppen dem Parlament je Rundfunkratssitz drei Kandidaten mit Rangfolge vorschlagen, von denen mit Zwei-Drittel-Mehrheit das Rundfunkratsmitglied und sein Stellvertreter zu wählen sind 107). Angesichts dieser umfassenden Legitimation der Rundfunkratsmitglieder durch das Parlament ist es nicht erforderlich, daß dieser Dreier-Vorschlag für die Rundfunkratswahl durch Abstimmung in besonderen verbandsinternen Wahlen zustandekommt 108). Es reicht aus, daß die Vorschlagslisten von den hierzu legitimierten und zuständigen Verbandsorganen erstellt und dem Parlament vorgelegt werden. Allein diese Art der Organkreation ist geeignet, die Vertreter von Gruppen und Verbandsinteressen zu Repräsentanten der Allgemeinheit zu legitimieren, weil sich allgemeine freie und geheime Wahlen zum Rundfunkrat nicht durchführen lassen. Auf diese Weise ist der eingangs aufgezeigte Widerspruch 109) zwischen Interessenvertretung und Repräsentation aufzulösen, so daß dann auch zu Recht vom Gesetzgeber dem Rundfunkrat und seinen Mitgliedern der Auftrag erteilt werden kann, die Interessen der Allgemeinheit wahrzunehmen und hierbei nicht an Weisungen gebunden zu sein 110).

Um eine über den Anteil von einem Drittel Parlamentsmitgliedern und Parteienvertretern hinausgehende Einflußnahme auszuschließen, ist die Inkompatibilität zwischen einem Mandat im Parlament oder einem Amt in der Regierung und der Mitgliedschaft im Rundfunkrat mit Ausnahme der von den Fraktionen zu wählenden Persönlichkeiten anzuordnen 111).

Anpassung der Gruppenauswahl an die Veränderungen im gesellschaftlichen Kräfteparallelogramm:

Um die Möglichkeit zu eröffnen, die Gruppenauswahl an die sich vollziehenden Veränderungen im gesellschaftlichen Kräfteparallelogramm 112) anzupassen und damit die vom Rundfunkrat dargestellte Repräsentanz zu aktualisieren, hat das Parlament in den Zeitabständen der Wahltermine die Relevanz der einmal ausgewählten Gruppe zu überprüfen und die Sitze Nr. 20 - 22 neu zu besetzen. Ebenfalls mit Zwei-Drittel-Mehrheit hat es über die Beibehaltung oder den Entzug

107) Vgl. den Vorschlag von Starck, ZRP 1970, 217 (220 L); ders. Rundfunkfreiheit, S. 40; im Anschluß daran auch Stein, S. 119.

108) So aber § 8 (6) E^WDR-G und wohl auch K.J. Schneider, S. 74.

109) Siehe oben S. 54 f. der Arbeit.

110) So auch § 8 (7) E WDR-G.

111) Vgl. Starck, ZRP 1970, 217 (220 L) sowie die FDP-Leitlinien, siehe Anm. 39 S. 233 der Arbeit.

112) Siehe oben S. 143 ff; die Notwendigkeit sieht auch Starck, Rundfunkfreiheit, S. 39; Schwarz-Schilling, Fernsehen, S. 118; Schmidt, RuF 1979, 239 (248).

des Vorschlagsrechts und die Vorschlagsberechtigung neuer oder anderer Gruppen zu entscheiden. Wie für die Wahl des Rundfunkrats selbst kommt auch hierfür nur das Parlament als Entscheidungsin-
stanz in Betracht. Eine Aktualisierung und Anpassung der Zusammen-
setzung des Rundfunkrats wird ferner dadurch erreicht, daß für die
einzelnen gesellschaftlichen Bereiche in turnusmäßigem Wechsel die
verschiedenen bedeutsamen Gruppen und Verbände ihr Vorschlagsrecht
ausüben 113) und außerdem jeweils nur ein Teil der Rundfunkrats-
sitze neu besetzt wird, d.h., alle zwei Jahre sind für die Hälfte,
das sind 11, der "gesellschaftlichen" Rundfunkratssitze vom Land-
tag die Rundfunkratsmitglieder neu zu wählen 114).

Öffentlichkeit und Vertraulichkeit der Sitzungen:

Der Grundsatz der Öffentlichkeit ist für die Plenarsitzungen des
Rundfunkrats gesetzlich zu verankern, der Ausschuß der Öffentlich-
keit als Ausnahme zuzulassen. Entsprechend dem parlamentarischen
Brauch und zum Zweck umfassender Anteilnahme und Überwachung durch
die Öffentlichkeit sollte der Allgemeinheit die Möglichkeit gegeben
werden, mit Hilfe von Übertragungen im Hörfunk oder auch Fernsehen
die Rundfunkratssitzungen zu verfolgen. Damit wird vermieden, daß
die Öffentlichkeit nur mittelbar durch wenige zufällige Zuhörer und
durch die Pressevertreter in den Rundfunkratssitzungen anwesend
ist, wodurch faktisch die Publizität oder Gremienarbeit gering
bleibt 115).

Für die Sitzungen von Rundfunkratsausschüssen soll dagegen die Öff-
fentlichkeit nur mit Zwei-Drittel-Mehrheit der Ausschußmitglieder
beschlossen werden können.

Für Angelegenheiten, die in nichtöffentlicher Sitzung behandelt wer-
den, soll gleichfalls mit Zwei-Drittel-Mehrheit der Rundfunkrats-
oder der Ausschußmitglieder eine vertrauliche Behandlung beschlossen
werden können, doch sollte dies nur in Ausnahmefällen gelten, so
z.B., wenn Interessen der Rundfunkanstalten Vorrang vor denen der
pluralistischen Gruppe haben, da sonst der für eine sachgemäße
Interessenvertretung notwendige Informationsaustausch zwischen den
Gruppen und Verbänden der Rundfunkratsmitgliedern behindert würde.

113) § 8 (5) E WDR-G; K.J. Schneider, S. 74; § 6 (3) Zi ff. 4
SFB-S.

114) Vgl. auch einen ähnlichen Vorschlag von Otto Wilfert in FR
v. 23.2.1972, S. 12 "Die Distanz zum Staat muß vergrößert
werden".

115) Diese Beschreibung trifft i.d.R. auf die öffentlichen Rund-
funkratssitzungen beim SR zu, so die eigenen Erfahrungen des
Verfassers.

Der Informationsaustausch sollte von Gesetzes wegen grundsätzlich gewährleistet sein.

Allgemeine Aufgaben der Rundfunkratsmitglieder:

Nachdem durch die Parlamentswahl und die mittelbare verbandsinterne Legitimation der Gruppenkandidaten der Rundfunkrat als Repräsentationsorgan der Allgemeinheit ausgewiesen ist, erscheint der Auftrag an die Rundfunkratsmitglieder, bei der Wahrnehmung ihrer besonderen Aufgaben die Interessen der Allgemeinheit zu wahren, nicht mehr systemwidrig. Um jedoch Mißverständnissen in der Auslegung einer solchen Vorschrift vorzubeugen, etwa derart, daß als Allgemeinheit nur die Gesamtheit der im Rundfunkrat vertretenen gesellschaftlichen relevanten Kräfte angesehen wird, empfiehlt es sich, diesen Auftrag insoweit zu verdeutlichen, daß die Rundfunkratsmitglieder, insbesondere die Vertreter der Kirchen und Religionsgemeinschaften sich auch dafür einzusetzen haben, das Rundfunkprogramm den Kommunikationsbedürfnissen nichtorganisierter gesellschaftlicher Gruppen und solcher gesellschaftlicher Minderheiten wie z.B. ausländische Arbeitnehmer oder Strafgefangener zu öffnen, soweit diese Interessen nicht durch eine Sitzverteilung berücksichtigt sind.

Besondere Aufgaben der Rundfunkratsmitglieder:

Da der FDP-Entwurf in § 9 einen erschöpfenden Aufgabenkatalog enthält, der der Stellung des Rundfunkrats als dem Lenkungs- und Kontrollorgan der Anstalt gerecht wird, erübrigt es sich, an dieser Stelle nochmals die besonderen Aufgaben des Rundfunkrats einzeln aufzuführen. Zu ergänzen sind die Vorschriften jedoch noch um eine Regelung, die dem Programmausschuß die Aufgabe der Programmberatung und die Kompetenz überträgt, den für das Programm Verantwortlichen Vorschläge zur Programmorganisation und -gestaltung zu unterbreiten.

Was die Wahl der Verwaltungsratsmitglieder betrifft, so muß gewährleistet sein, daß der Verwaltungsrat sich nicht überwiegend aus Vertretern des Parlaments oder der Regierung zusammensetzt, sondern auch aus wirtschaftlichen und technischen Sachverständigen. Der Rundfunkrat darf daher höchstens zwei Parlamentarier in dieses Organ wählen 116), ein weiteres Mitglied soll das Personal der Anstalt in einer Urwahl bestimmen 117), was gerechtfertigt erscheint im Hinblick auf die besonderen Aufgaben dieses Organs, den Intendanten der Anstalt hinsichtlich der Geschäftsführung im wirtschaftlichen, fi-

116) Eine derartige Regelung enthält der FDP-Entwurf nicht.

117) § 12 (2) E WDR-G.

nanziellen, technischen und personellen Bereich zu kontrollieren und u.U. lenkend einzugreifen. Der Verwaltungsrat soll primär nicht der pluralistischen Repräsentation dienen, sondern aus Sachverständigen zusammengesetzt sein. Für die personalpolitischen Fragen ist hierfür ein Mitglied der Anstaltsbelegschaft besonders berufen und geeignet 118).

Insofern ist hier auch nicht das Argument schlüssig, im Verwaltungsrat finde eine gleichheitswidrige Überrepräsentation der Arbeitnehmer statt 119).

Ein Gesetzesentwurf, der in Ausführung dieser Vorschläge die Zusammensetzung des Rundfunkrats, die Bestellung seiner Mitglieder und eine derartige Aufgabenverteilung zwischen Rundfunk- und Verwaltungsrat regelt, wäre geeignet, als Modell für ein Rundfunkgesetz zu dienen, das gegenwärtig den Erfordernissen einer verfassungskonformen Binnenstruktur der Rundfunkanstalten gerecht wird 120). Mit ihm ließen sich die z.T. als verfassungswidrig erkannten Mängel der Organisation einer Repräsentation der Allgemeinheit durch den Rundfunkrat beseitigen, eine einheitliche Binnenstruktur der deutschen Rundfunkanstalten herstellen und eine Übereinstimmung zwischen Verfassungswirklichkeit und Verfassungsgebot erzielen.

118) Vgl. Bethge, Reorganisation, S. 55, 98.

119) So aber insbes. Ipsen, Mitbestimmung, S. 71 ff, allerdings zurecht als Argument gegen eine Vertretung der Belegschaft im Rundfunkrat; nicht überzeugend jedoch als Argument gegen die Mitwirkung im Verwaltungsrat, S. 79 f; wie Ipsen, Schmitt-Glaeser, Der Staat, Bd. 13 (1974), S. 533 ff.

120) Vgl. hierzu auch die Auslegung der Organisationsdirektion des Art. 5 (1) GG durch BVerfG DÖV 1981, 625 (627, 629).

ANHANG : Rechtsgrundlagen 1)

1. Bayerischer Rundfunk - BR - :

Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts "Der Bayerische Rundfunk" vom 10.8.1948 (GVBl S.135) i.d.F. der Bekanntmachung vom 26.9.1973 (GVBl S.563). Satzung des Bayerischen Rundfunks vom 11.12.1972 (maschinenschriftlich veröffentlicht 1972).

Verordnung über die Wahlen zum Rundfunkrat vom 8.12.1976 (GVBl S.484)

2. Hessischer Rundfunk - HR - :

Gesetz über den Hessischen Rundfunk vom 2.10.1948 (GVBl S.123) i.d.F. d. Gesetzes v. 6.3.1980 (GVBl S.93). Satzung des Hessischen Rundfunks vom 2.7.1949 (St.Anz. S.357), zuletzt geändert durch Beschluß des Rundfunkrats vom 12.3.1976 (St.Anz. S.711).

3. Norddeutscher Rundfunk - NDR - :

Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk vom 20.8.1980 (Hamburg : GVBl S.349; Niedersachsen : GVBl S.481, Bekanntmachung vom 6.1.1981, GVBl S.4; Schleswig - Holstein : GVBl S.302, Bekanntmachung vom 5.1.1981, GVBl S.10). Satzung des Norddeutschen Rundfunks vom 20.3.1981 (Hamburg : Amtl. Anz. S.1010; Niedersachsen : MBl S.401; Schleswig - Holstein : AAZ S.281).

4. Radio Bremen - RB - :

Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts "Radio Bremen" vom 18.6.1979 (GVBl S.245).

5. Saarländischer Rundfunk - SR - :

Gesetz Nr. 806 über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland (GVRS) vom 2.12.1964 (ABl S.1111) i.d.F. d. Bekanntmachung d. G. vom 1.8.1968 (ABl S.558), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16.7.1975 (ABl S.890). Satzung des Saarländischen Rundfunks vom 11.7.1966 (ABl S.573), zuletzt geändert durch Beschluß des Rundfunkrats vom 21.2.1974, veröffentlicht mit der Bekanntmachung der Satzung vom 13.3.1974 (ABl S.313).

6. Sender Freies Berlin - SFB - :

Gesetz über die Errichtung einer Rundfunkanstalt "Sender Freies Berlin" vom 12.11.1953 i.d.F. d. Bekanntmachung vom 5.12.1974 (GVBl 1975 S.145). Satzung der Rundfunkanstalt "Sender Freies Berlin" i.d.F. d. Bekanntmachung vom 5.12.1974 (GVBl 1975 S.145), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7.11.1978 (GVBl S. 2165).

ANHANG : Rechtsgrundlagen 1)

7. Süddeutscher Rundfunk - SDR - :

Gesetz Nr. 1096 : Rundfunkgesetz und Satzung für den "Süddeutschen Rundfunk" in Stuttgart (Württ.Bad.Reg.Bl.1951 S.1) i.d.F.d.Gesetzes Nr.1113 vom 2.8.1951 (Württ.Bad.Reg.Bl. S.63); Verordnung Nr.1942 : Erste Verordnung der Landesregierung zur Durchführung des Radiogesetzes Nr.1039 vom 16.5.1949 (Württ.Bad.Reg.Bl. S.87). Geschäftsordnung für den Rundfunkrat des Süddeutschen Rundfunks (Genehmigt vom Rundfunkrat am 22.5.1950 in Schwetzingen, unveröffentlicht, zuletzt ergänzt durch Beschluß des Rundfunkrats vom 13.3.1978).

8. Südwestfunk - SWF - :

Staatsvertrag über den Südwestfunk vom 27.8.1951 (Baden : GVBl 1952 S.40; Rheinland - Pfalz : GVBl S.71; Württemberg - Hohenzollern : Reg.Bl. 1952 S.27) i.d.F.d.Staatsvertrages vom 16.3.1959 (Baden - Württemberg : GVBl S.56; Rheinland - Pfalz : GVBl S.109). Satzung des Südwestfunks vom 20.6.1952 (BAnz 1952 Nr.138 S.157), zuletzt geändert am 7.6.1974 (BAnz 1975 Nr.24 S.7).

9. Westdeutscher Rundfunk - WDR - :

Gesetz über den "Westdeutschen Rundfunk Köln" vom 25.5.1954 (GVBl S.151), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9.7.1974 (GVBl S.251). Satzung des "Westdeutschen Rundfunks Köln" vom 27.1.1956 (GVBl S.107), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.9.1973 (GVBl S.462).

10. Zweites Deutsches Fernsehen - ZDF - :

Staatsvertrag über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen" vom 6.6.1961 (Baden - Württemberg: GVBl S.1641; Bremen : GB1 S.49; Hamburg : GVBl 1962 S.5; Hessen : GVBl S.199; Niedersachsen : GVBl 1962 S.9; Nordrhein - Westfalen : GVBl S.269; Rheinland - Pfalz : GVBl S.179; Saarland : ABl 1962 S.67; Schleswig - Holstein : GVBl S.169). Satzung der gemeinnützigen Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen" vom 2.4.1962 (z.B. Bayern : Staats Anz.Nr.51/52 S.4; Rheinland - Pfalz: Staats Anz.Nr.38 S.10).

11. Deutsche Welle - DW - :

Gesetz über die Errichtung von Rundfunkanstalten des Bundesrechts vom 29.11.1960 (BGB1 I S.862). Satzung der gemeinnützigen Anstalt des öffentlichen Rechts "Deutsche Welle" vom 22.2.1962 i.d.F.d.Satzung vom 28.8./9.10.1964 (nicht amtlich veröffentlicht).

ANHANG : Rechtsgrundlagen 1)

12. Deutschlandfunk - DLF - :

Gesetz über die Errichtung von Rundfunkanstalten des Bundesrechts
vom 29.11.1960 (BGBl I S.862).Satzung des "Deutschlandfunks" vom
1.9.1961 (Banz Nr. 174 S.11) .

1) Texte der Rundfunkgesetze, - staatsverträge und - satzungen abge-
druckt bei :

Herrmann, Günter

Rundfunkgesetze.Fernsehen und Hörfunk.Textsammlung.Köln 1977.

Lehr, Wolfgang - Berg, Klaus

Rundfunk und Presse in Deutschland.Rechtsgrundlagen der Massenmedien.
Texte.2.,völlig überarbeitete Auflage Mainz 1976.

Sammlung Delp - Recht der Publizistik

Das gesamte Recht der Publizistik. 2.Aufl.1979,Neuwied und Darmstadt.
Herausgegeben von Dr. Ludwig Delp.
Stand der Ergänzungslieferung Dez.1980.

ANHANG : Literaturverzeichnis

Albath, Jürgen :

Die Organisationsformen der Rundfunkträger. Eine Darstellung der Organisation des deutschen Rundfunks von seinen Anfängen bis zum Erlaß eines Bundesrundfunkgesetzes. Jur. Diss. Göttingen 1953.

Arbeitskreis für Rundfunkfragen:

Die Situation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland. Tatsachen und Vorschläge. Laufen 1958.

Arndt, Adolf :

Verbände im Bereich des Öffentlichen.

In : NJW 1960, S. 423 ff.

ders.:

Begriff und Wesen der öffentlichen Meinung.

In: Löffler, Martin (Hrsg.). Die öffentliche Meinung. München/Berlin 1962, S. 1 ff.

Zit: Die öffentliche Meinung.

Arnim, Hans Herbert von:

Gemeinwohl und Gruppeninteressen. Frankfurt/Main 1977.

Bachof, Otto:

Verbot des Werbefernsehens durch Bundesgesetz. Beiträge zum Rundfunkrecht, Heft 9, Frankfurt M./ Berlin 1966.

Zit.: Werbefernsehen.

Bachof, Otto/Kisker, Günther :

Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit des Staatsvertrages vom 6. Juni 1961 über die Errichtung der Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen" sowie zu deren Anspruch auf Abführung eines Anteils am Fernsehgebührenaufkommen gegen den Bayerischen Rundfunk. Schriftenreihe des ZDF, Heft 2, Mainz 1965.

Zit.: Bachof, Rechtsgutachten.

Badura, Peter:

Verfassungsrechtliche Bindungen der Rundfunkgesetzgebung.

Beiträge zum Rundfunkrecht, Heft 24 .Frankfurt/M. 1980.

Zit.: Bindungen.

Bausch, Hans (Hrsg.):

Organisation des Fernsehens und Rolle des Zuschauers. Zur Diskussion um das öffentliche Rundfunksystem und das Vermittlungsproblem im Fernsehen. Düsseldorf 1972.

Zit.: Autor und Organisation des Fernsehens.

ders.:

Programmverantwortung und Medienpolitik.

In: Fernsehen, ein Medium sieht sich selbst, S. 185 ff.

ders.:

Rundfunk in Deutschland, Bd. 1-5, München 1980, Verfasser von Rundfunkpolitik nach 1945. Erster Teil Bd. 3, Zweiter Teil Bd. 4.

Becker, Karl/Siegel, Karl-August (Hrsg.):

Rundfunk und Fernsehen im Blick der Kirche.

Beiheft 3, Wem gehört der Rundfunk? Frankfurt/Main 1959.

Berendes, Konrad :

Die Staatsaufsicht über den Rundfunk, Berlin 1973.

ders.: - II -

Zulässigkeit und Grenzen einer staatlichen Rechtsaufsicht über die Rundfunkanstalten.

In: DöV 1975, S. 413 ff.

Bericht der Kommission zur Untersuchung der Wettbewerbsgleichheit von Presse, Funk/Fernsehen und Film.

erstattet von: Elmar Michel, Arnold Gehlen, Karl Hoffmann, Walter Leisner, E.J. Mestmäcker, H.W. Sabais, Karl Schwantag. BT Drucks. V/2120 S. 1 ff.

Zit.: Michel-Bericht BT Drucks.

Bethge, Herbert :

Rechtsfragen der Mitbestimmung im Bereich des Rundfunks.

In: UFITA, Bd. 58 (1970), S. 117 ff.

ders.:

Grundrechtsschutz im Bund-Länder-Streitverfahren.

In: Der Staat, Bd. 10 (1971), S. 481 ff.

ders.:

Rechtsprobleme eines rundfunkspezifischen Pluralismus.

In: UFITA, Bd. 81 (1978) S. 75 ff.

ders.:

Verfassungsrechtsprobleme der Reorganisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Zur Verfassungsmäßigkeit einer Neufassung des Radio - Bremen - Gesetzes.

Beiträge zum Rundfunkrecht, Heft 20, Frankfurt/Main 1978.

Zit.: Reorganisation.

ders.:

Grundrechtsträgerschaft juristischer Personen - Zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

In: AöR Bd. 104 (1979), 54 ff; 265 ff.

ders.:

Die verfassungsrechtliche Problematik der Zulassung von Rundfunkveranstaltern des Privatrechts.

Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln, Bd. 29. München 1981.

Zit.: GVRG-Gutachten.

Bettgermann, Karl-August:

Rundfunkfreiheit und Rundfunkorganisation. - Kritische Bemerkungen zum Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts -

In: DVBl 1963, S. 41 ff.

Börnsen, Gert:

Rundfunk im Elfenbeinturm.

Anmerkungen zur Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus der Sicht eines Landesparlamentariers.

In: RuF 1978, S. 24 ff.

Bonner Kommentar zum Grundgesetz. Hamburg. Stand April 1980.

Zit.: nach Bearbeiter mit dem Zusatz: BK

Breitling, Rupert:

Die Verbände in der Bundesrepublik Deutschland, Meisenheim 1955.

Breuer, Rüdiger:

Selbstverwaltung und Mitverwaltung.

In: Die Verwaltung 1977, S. 3 ff.

Brün ing, Jens B./Nax, Wilfried :

Die verfestigte Koalition: Personalpolitik als Proporzplanung.

In: Rundfunkpolitische Kontroversen, S. 99 ff.

Zit.: Kontroversen

Brüssau, Werner :

Anmerkungen zur Praxis des Fernsehrats.

In: Fernsehen, ein Medium sieht sich selbst, S.69ff.
Zit.: Fernsehen

Dagtoglou, Prodromos :

Der Private in der Verwaltung als Fachmann und Interessenvertreter. Heidelberg 1964.

Zit.: Der Private

Demme, Helmut:

Das Kabelfernsehen in rechtl.Sicht (closed-circuit-television).
Königstein 1969.

Drewes, Günter :

Die Gewerkschaften in der Verwaltungsordnung. Heidelberg 1958.

Eckert, Gerhard :

Um einen deutschen Rundfunkrat.

In: RuH 1951/52, S. 488 ff.

Eichler, Willi :

Das Parlament als Repräsentant der Öffentlichkeit.

In: RuF 1955, S. 379 ff.

Ellwein, Thomas :

Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland.

4. völlig neu bearbeitete Aufl. Opladen 1977.

Eschenburg, Theodor :

Herrschaft der Verbände ? Stuttgart 1956.

ders.:

Staat und Gesellschaft in Deutschland. München 1963.

ders.:

Grenzen der Freiheit des Rundfunks

In: RuF 1963, S. 136 ff.

Evers, Hans-Ulrich :

Verbände - Verwaltung - Verfassung.

In: Der Staat, Bd. 3 (1964), S. 42 ff.

Fernsehen, ein Medium sieht sich selbst. (Hrsg. Brüssau, Werner;
Stolte, Dieter; Wisser, Richard). Mainz 1976.

Zit.: Autor und Fernsehen.

Fernsehen und Hörfunk für die Demokratie. Ein Handbuch über den
Rundfunk in der Bundesrepublik. (Hrsg. Aufermann, Jörg; Scharf,
Wilfried; Schlie, Otto). Opladen 1979.

Fischer - Lexikon - Publizistik.

Hrsg. Noelle-Neumann Elisabeth und Schulz Winfried. Frankfurt/
Main 1971.

Flottau, Heiko :

Hörfunk und Fernsehen heute. München - Wien 1972.

Flume, Werner :

Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts. Zweiter Band: Das
Rechtsgeschäft. Dritte, ergänzte Auflage. Berlin/Heidelberg/
New York 1979.

Forsthoff, Ernst :

Zur Problematik des Bundeswirtschaftsrates.

In: DöV 1952, S. 714 ff.

ders.:

Rechtsfragen der Werbesendungen im Fernsehen.

In: DöV 1957, S. 97 ff.

Fritz, Roland :

Massenmedium Rundfunk.

Die rechtliche Stellung der Rundfunkräte und ihre tatsächliche
Einflußnahme auf die Programmgestaltung. Rechtswissenschaft-
liche Dissertation. Frankfurt/Main 1977.

Fröhler, Ludwig :

Werbefernsehen und Pressefreiheit.

Beiträge zum Rundfunkrecht, Heft 4, Frankfurt/Main - Berlin 1965.
Zit.: Werbefernsehen.

Fuhr, Ernst Wolfgang :

ZDF-Staatsvertrag, Staatsvertrag über die Errichtung der gemein-
nützigen Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fern-
sehen", Mainz 1972, erläutert v. Ernst W. Fuhr, Ekkehard Britten,
Walter Konrad, Dieter Landmann, Oswald Ring.
Zit.: Fuhr, ZDF-StV.

Gerhardt, Paul :

Zwischen Mandat, Autorisation und Autonomie.
In: RuH 1949/50, S. 679 ff.

Glum, Friedrich :

Der deutsche und französische Reichswirtschaftsrat. Ein Beitrag
zu dem Problem der Repräsentation der Wirtschaft im Staat.
Berlin/Leipzig 1929.

Goppel, Bernhard :

Die Rechtsstellung des Bundesrates und des Bayerischen Senats
bei der Gesetzesinitiative. Jur. Dissertation, Würzburg 1968.

Grund, Hartmut :

Das Monopol der öffentlichen Hand im Rundfunk- und Fernsehwesen.
In: DVBl 1969, S. 481 ff.

Häberle, Peter :

"Gemeinwohljudikatur" und Bundesverfassungsgericht.
In: AöR Bd. 56 (1970), S. 86 ff; 260 ff.

Haensel, Carl :

Rundfunkfreiheit und Rundfunkgesetze der Länder.
In: UFITA Bd. 50 (1967), S. 502 ff.

Hall, Peter Christian :

Die Brandstifter als Feuerwehr?
Die permanente Krise des Rundfunks.
In: Die Verteidigung der Rundfunkfreiheit S. 81 ff.
Zit.: Rundfunkfreiheit

Hamann, Andreas/ Lenz, Helmut :

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949,
3. Aufl., Neuwied/Berlin 1970.

Hamel, Walter :

Die Repräsentation des Volkes.
In: Festschrift für Heinrich Herrfahrdt, Marburg 1961, S. 103 ff.

Hengstberger, Klaus-Georg :

Die Rundfunkgebühr. Heidelberger jur. Dissertation 1956.

Herrmann, Günter :

Die Rundfunkanstalt.
In: AöR, Bd. 90 (1965), S. 286 ff.

ders.:

Rechtsfragen der Rundfunkorganisation.
In: RuF 1971, S. 267 ff.

ders.:

Fernsehen und Hörfunk in der Verfassung der Bundesrepublik
Deutschland. Tübingen 1975.
Zit.: Fernsehen.

Herrschaft und Kritik. Probleme der Rundfunkfreiheit. Medium
Dokumentation, Bd. 5, Frankfurt/Main 1974.
Zit.: Autor und Gutachten.

Herzog, Roman :

Das Verbandswesen im modernen Staat.
In: Gesellschaft und Politik NF Heft 3, 1965, S. 4 ff.

ders.:

Allgemeine Staatslehre. Frankfurt/Main 1973.
Zit.: Staatslehre.

Hesse, Konrad :

Grundzüge des Verfassungsrechts, 12. Aufl., Karlsruhe 1980.

Hirsch, Joachim :

Die öffentlichen Funktionen der Gewerkschaften. Stuttgart 1966.

Hoffmann, Rüdiger :

Rundfunkorganisation und Rundfunkfreiheit. Rundfunkforschung,
Bd. 1, Berlin 1975.

Hoffmann-Riem, Wolfgang :

Programmgrundsätze - Programmverantwortung - Programmkontrolle -
Überlegungen zur Neufassung des Staatsvertrages über den NDR.
In: RuF 1978, S. 111 ff.

ders.:

Die Zukunft des Rundfunks - ein Verfassungsproblem.
In: RuF 1979, S. 143 ff.

ders.:

Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation. Anmerkungen zur
Neufassung des Radio-Bremen-Gesetzes.
Beiträge zum Rundfunkrecht, Heft 21. Frankfurt/Main 1979.

Zit.: RB-G.

Hondrich, K.O. :

Die Ideologien von Interessenverbänden. Berlin 1963.

Huber, Ernst Rudolf :

Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2. Aufl., Bd. 1, 1953.
Zit.: Wirtschaftsverwaltungsrecht.

ders.:

Selbstverwaltung der Wirtschaft. Stuttgart 1958.

Huber, Hans :

Staat und Verbände. Tübingen 1958.

Ipsen, Hans Peter :

Die Rundfunkgebühr. Ein Rechtsbeitrag zur Rundfunkdiskussion.
2. Aufl. Hamburg 1958.
Zit.: Rundfunkgebühr.

ders.:

Mitbestimmung im Rundfunk, Verfassungsfragen zur Mitbestimmung durch Belegschaftsvertreter in den Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten, Beiträge zum Rundfunkrecht, Heft 14, Frankfurt/Main / Berlin 1972.

Zit.: Mitbestimmung.

ders.:

Zum Funktionsbereich der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten außerhalb der unmittelbaren Programmveranstaltung. Probleme staatsfreier Verwaltung.

In: DöV 1974, S. 721 ff.

Jank, Klaus Peter :

Die Verfassung der deutschen Rundfunkanstalten.

In: DVBl 1963, S. 44 ff.

ders.:

Die Rundfunkanstalten der Länder und des Bundes. Eine systematische Darstellung ihrer organisatorischen Grundlagen, Berlin

Zit.: Rundfunkanstalten. 1967.

Jarass, Hans D. :

Politik und Bürokratie als Elemente der Gewaltenteilung 1975.

Zit.: Gewaltenteilung.

ders.:

Die Freiheit der Massenmedien, Baden-Baden 1978.

Jenke, Manfred :

Unveröffentlichtes Manuskript v. 18. Sept. 1980.

Jerschke, Hans-Ulrich :

Öffentlichkeitspflicht der Exekutive und Informationsrecht der Presse. Berlin 1971.

Kaiser, Joseph H. :

Die Repräsentation organisierter Interessen. Berlin 1978. 2. Aufl.

Zit.: Repräsentation.

ders.:

Die Dialektik der Repräsentation.

In: Festschrift für Carl Schmitt, Berlin 1959, S. 71 ff.

Keidel, Hannelore :

Zit.: Dialektik

Politische Aspekte der Aufsicht über den Rundfunk.

In: RuF 1976 S. 15 ff.

Kewenig, Wilhelm A. :

Zu Inhalt und Grenzen der Rundfunkfreiheit. Berlin 1978.

Kisker, Günter :

Gruppenmitbestimmung in der öffentlichen Verwaltung.

In: DöV 1972, S. 520 ff.

Klein, Hans Hugo :

Die Rundfunkfreiheit. Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln, Bd. 24. München 1978.

Zit.: Rundfunkfreiheit.

Kleinschmidt, Heinrich :

Die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film (Art. 5 I S. 2 GG). Jur. Dissertation, Göttingen 1957.

Klinge, Erich :

Die Organisation des Rundfunks als Rechtsproblem. Mainzer jur. Dissertation 1955.

Krauß-Abläss, Günter B. :

Die Zuständigkeit zur Ordnung des Rundfunkwesens in der Bundesrepublik Deutschland, Flensburg 1960.

Zit.: Zuständigkeit.

ders.:

Die Neutralitätspflicht der Rundfunkanstalten.

In: RuF 1962, S. 113 ff.

ders.:

Die Bedeutung des Fernsehurteils des Bundesverfassungsgerichts für die Verfassung des deutschen Rundfunks.

In: JZ 1962, S. 158 ff.

ders.:

Zur Diskussion um das Werbefernsehen.

In: RuF 1963, S. 129 ff.

ders.:

Das Recht auf privaten Fernsehbetrieb.

In: RuF 1968, S. 397 ff.

ders.:

Das Recht des Rundfunks (Hörrundfunk und Fernsehen).

In: Handbuch der Publizistik. Bd. II, Berlin 1969, -S. 360 ff.

Zit.: Recht des Rundfunks.

ders.:

Zur Rechtslage von Radio Free Europe.

In: RuF 1971, S. 20 ff.

Krisam, Raymund :

Die Beteiligung der Arbeitnehmer an der öffentlichen Gewalt.

Ideen und Wirklichkeit der Arbeitnehmerkammern sowie der Wirtschafts- und Sozialräte in Europa. Leiden 1963.

Krüger, Herbert :

Der Rundfunk und die politisch-sozialen Gruppen.

In: RuF 1955, S. 365 ff.

ders.:

Der Rundfunk im Verfassungsgefüge und in der Verwaltungsordnung von Bund und Ländern. Hamburger öffentlich-rechtliche Nebenstunden, Bd. 2, Hamburg 1960.

Zit: Rundfunk.

ders.:

Allgemeine Staatslehre. 2. Aufl. Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz 1966.

ders.:

Die Verfassung als Programm der Nationalen Repräsentation.

In: Festschrift für Ernst Rudolf Huber, S. 95 ff. Göttingen 1973.

Zit.: E.R. Huber - Festschrift.

ders.:

Unterrichtung und Unterhaltung der Bürger. Trägerschaft und Gestaltung.

In: Probleme der Binnenstruktur der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 39 ff.

Zit.: Binnenstruktur

Krüger, Peter H.:

Die Rundfunkstiftung. Die Stiftung bürgerlichen Rechts für den Rundfunk. Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln, Bd. 18. München 1976.

Kübler, Klaus :

Über Wesen und Begriff der Grundrechte. Tübingen 1964.

Kull, Edgar :

Verfassung als Parteiprogramm - Zur Expansion der relevanten Kräfte.

In: Festschrift für Ernst Forsthoff, München 1972, S. 213 ff.

Ladeur, Karl-Heinz :

Rundfunkverfassung und Pluralismus.

In: RuF 1978, S. 141 ff.

Lange, Bernd-Peter :

Kommerzielle Ziele und binnenpluralistische Organisation bei Rundfunkveranstaltern.

Beiträge zum Rundfunkrecht, Heft, 23. Frankfurt/Main 1980.

Lange, Klaus :

Über besondere verfassungsrechtliche Anforderungen an das Rundfunkprogramm.

In: Festschrift für Martin Löffler, S. 195 ff.

Zit.: Löffler-Festschrift

Lange, Klaus-Jürgen :

Die Rechtsstellung der Interessenverbände. Jur. Dissertation Würzburg 1966.

Langenbacher, Wolfgang R./Wahle, Walter A.:

"Umkehrproporz" und kommunikative Relevanz. Zur Zusammensetzung und Funktion der Rundfunkräte.

In: Publizistik 1973, S. 322 ff.

ders.:

Rundfunkkontrolle und gesellschaftliche Relevanz.

In: Herrschaft und Kritik, S. 78 ff.

Zit.: Gutachten.

Leibholz, Gerhard :

Staat und Verbände.

In: VVDStRL, Bd. 24 (1966), S. 5 ff.

ders.:

Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert. 3. Aufl., Berlin 1966.

Zit.: Repräsentation.

ders.:

Strukturprobleme der modernen Demokratie. 3. Aufl., Karlsruhe

Zit.: Strukturprobleme. 1967.

ders.:

Bundesverfassungsgericht und Rundfunkfreiheit.

In: Menschenwürde und freiheitliche Rechtsordnung, Festschrift für Willi Geiger, S. 9 ff. Tübingen 1974.

Zit.: Geiger-Festschrift.

Leiling, Otto Heinrich :

Die Rundfunkfreiheit. Eine rechtspolitische Betrachtung.

In: RuH 1953/54, S. 193 ff.

ders.:

Die Gesetzgebungsbefugnis zur Neuordnung des Rundfunkwesens.
München und Berlin 1955.
Zit.: Neuordnung.

Leisner, Walter :

Werbefernsehen und Öffentliches Recht. Ein Beitrag zur Problematik der öffentlichen Aufgabe sowie zu Grundlagen und Grenzen fiskalischer Staatstätigkeit. Berlin 1967.
Zit.: Werbefernsehen.

Lenz, Helmut :

Rundfunkorganisation und öffentliche Meinungsbildungsfreiheit.
In: JZ 1963, S. 338 ff.

Lerche, Peter :

Zum Kompetenzbereich des Deutschlandfunks. Berlin 1963.
Zit.: DLF.

ders.:

Rundfunkmonopol - Zur Zulassung privater Fernsehveranstaltungen - Beiträge zum Rundfunkrecht, Heft 11. Frankfurt/M. - Berlin 1970.
Zit.: Rundfunkmonopol.

ders.:

Landesbericht BRD.
In: Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit. S. 15 ff.
Zit.: Rundfunkorganisation.

Lieb, Wolfgang :

Kabelfernsehen und Rundfunkgesetze. Berlin 1974.

Loehning, Curt :

Unabhängigkeit des Rundfunks.
In: DÖV 1953, S. 193 ff, S. 264 ff.

Lücke, Jörg :

Die Rundfunkfreiheit als Gruppengrundrecht - Ein Beitrag zum Rundfunk in der demokratischen Verfassungsordnung unter Einbeziehung amerikanischer Quellen -
In: DVBl 1977, S. 978 ff.

Mai, Franz :

Der Standort des Rundfunks im Verfassungsstaat. Meinungsfreiheit und die Meinungskontrolle.
In: Probleme der Binnenstruktur der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 27 ff.
Zit.: Binnenstruktur.

Mallmann, Walter :

Einige Bemerkungen zum heutigen Stand des Rundfunkrechts.
In: JZ 1963, S. 350 ff.

ders.:

Rundfunkreform im Verwaltungswege ? Rechtsgutachten.
In: Zehner: Der Fernsehstreit, Bd. 1, 1964, S. 234 ff.
Zit.: Fernsehstreit I.

ders.:

Zur Rechtsaufsicht über das Zweite Deutsche Fernsehen Wiesbaden
Zit.: Rechtsaufsicht. 1975.

v. Mangoldt, Herrmann / Klein, Friedrich :

Das Bonner Grundgesetz. 2. Aufl., Berlin / Frankfurt/Main 1966.

Martens, Wolfgang :

Öffentlich als Rechtsbegriff. Berlin 1969.

Maunz, Theodor / Dürig, Günter / Herzog, Roman / Scholz, Rupert :

Grundgesetz-Kommentar. Stand: Sept. 1980.

Zit.: Nach Bearbeiter mit dem Zusatz: MDHS

Merkel, Heinrich G. :

Die Gewaltenteilung und das Monopol.

In: Pressereform und Fernsehstreit, (Hrsg. Otto B. Roegele).

Gütersloh 1965, S. 192 ff.

Zit.: Presseform.

Meyn, Hermann :

Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland überarbeitete
Neuaufgabe, Berlin 1979.

Zit.: Massenmedien.

Michel, Elmar / Eckart, Gottfried / Hennies, Wilhelm / Nestel,

Werner / Schmücker, Rainulf, W. / Schwantag, Karl / Stern, Klaus :

Bericht der Kommission zur Untersuchung der rundfunkpolitischen
Entwicklung im südwestdeutschen Raum (Baden-Württemberg/Rhein-
land-Pfalz und Saarland) 1970.

Zit.: Michel-Bericht - Südwestkommission.

Mikat, Paul :

Rechtsprobleme des Rundfunks und Fernsehens im Hinblick von
Kirche und Staat.

In: Becker-Siegel, S. 18 ff.

Zit.: Becker-Siegel.

Moog, Hans-Jürgen :

Deutsche Rundfunkanstalten. Ein Beitrag zu ihrer öffentlich-
rechtlichen Grundlegung. Jur. Dissertation Würzburg 1960.

Moser, Artur :

Rundfunk und Grundgesetz.

In: JZ 1951, S. 70 ff.

Mronz, Dieter :

Körperschaften und Zwangsmitgliedschaft. Berlin 1973.

Müller, Friedrich-Wilhelm :

Selbstverwaltung und Interesseneinfluß bei den Anstalten des
öffentlichen Rechts. Jur. Dissertation Göttingen 1959.

Zit.: Selbstverwaltung.

v. Münch, Ingo (Hrsg.) :

Besonderes Verwaltungsrecht. 5. Aufl., Berlin/New York 1979.

Netenjakob, Egon :

Der Geist von Mainz. (Entstehung, Aufgabe, Organisation des ZDF)

In: Fernsehen und Film 1971, Heft 7, S. 2 ff, Heft 8, S. 4 ff

Neufischer, Karl :

Grundlagen, Begriffe und Rechtsfragen des Drahtfunks und Draht-
fernsehens.

In: UFITA, Bd. 54 (1969), S. 67 ff.

NWDR-Rundfunkschule :

Teil I: Die geistige und politische Freiheit im Rundfunk.

Protokoll der Tagung v. 5.-7.Jan.1951 in Hamburg.

Teil II: Der Rundfunk im politischen und geistigen Raum des Volkes.

Protokoll der Tagung v. 6.-7.Juni 1952 in Hamburg.

Zit.: NWDR I, II.

Oppermann, Thomas :

Kulturverwaltungsrecht, Bildung-Wissenschaft-Kunst.Tübingen 1969.

Die Organisation von Rundfunk und Fernsehen in rechtsvergleichen-
der Sicht (Gygi, Fritz; Korniek, Karl; Fromont, Michel; Remes,

Karl; Sell, F.W. Freiherr von; Hilf, Willibald).

Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität
zu Köln, Bd. 22. München 1977.

Zit.: Autor und Organisation.

Ossenbühl, Fritz :

Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie des Deutschlandfunks.

Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität
zu Köln, Bd. 4, München 1969.

Zit.: DLF

ders.:

Rundfunkrechtliche Aspekte des lokalen Fernsehens.

In: DöV 1972, S. 293 ff.

ders.:

Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft. Schriftenreihe des
Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln, Bd. 17.
München 1975.

Zit.: Rundfunk.

ders.:

Rundfunkprogramm, Leistung in treuhänderischer Freiheit.

In: DöV 1977, S. 381 ff.

Pestalozza, Christian von :

Rundfunkfreiheit in Deutschland. Notizen aus der Provinz.

In: ZRP 1979, S. 25 ff.

Peters, Hans :

Die Zuständigkeit des Bundes im Rundfunkwesen, Berlin - Göttingen -
Heidelberg 1954.

Zit.: Zuständigkeit.

Pollmann, Hans :

Repräsentation und Organschaft. Berlin 1969.

Presserecht und Pressefreiheit. Festschrift für Martin Löffler
zum 75. Geburtstag. Herausgegeben vom Studienkreis für Presse-

recht und Pressefreiheit. München 1980.

Zit.: Autor und Löffler-Festschrift.

Probleme der Binnenstruktur der öffentlich-rechtlichen Rundfunk-
anstalten. Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der
Universität zu Köln, Bd. 15. München 1974.

Zit.: Autor und Binnenstruktur.

Prokop, Dieter (Hrsg.) :

Massenkommunikationsforschung, Bd. 1 : Produktion. Frankfurt/M.
1972.

Pross, Harry :

Rundfunk für alle - die überfällige Aufgabe.

In: Die Verteidigung der Rundfunkfreiheit, S. 121 ff.

Zit.: Rundfunkfreiheit.

Püttner, Günter :

Unterschiedlicher Rang der Gesetze ?

In: DöV 1970, S. 322 ff.

Ras, Rudolf / Wittig Jochen :

Die Rolle der Parlamente als Delegationsorgane der Rundfunkgremien.

In: Rundfunkpolitische Kontroversen, S. 76 ff.

Zit.: Kontroversen.

Reich, Donald D. :

Der Wiederaufbau des deutschen Rundfunks unter der Militärregierung.

In: RuF 1963, S. 375 ff.

Reichert, Hans-Ulrich :

Der Kampf um die Autonomie des deutschen Rundfunks, Heidelberg u. Stuttgart 1955.

Reissner, Helmut :

Das Grundrecht der Meinungsfreiheit auf dem Gebiete des Rundfunks und Fernsehens in der Bundesrepublik Deutschland.

Jur. Dissertation Würzburg 1965.

Ridder, Helmut :

Kirche- Staat - Rundfunk. Grundsatzfragen ihrer Rechtsbeziehungen in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt/Main 1958.

Zit.: Kirche - Staat - Rundfunk.

ders.:

Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.

In: Arbeits- und sozialrechtliche Studien, Heft 2, Stuttgart 1960.

Zit.: Gewerkschaften.

Rittstieg, Helmut :

Verbände und repräsentative Demokratie.

In: JZ 1968, S. 411 ff.

Roegel, Otto B. (Hrsg.) :

Pressereform und Fernsehstreit. Texte zur Kommunikationspolitik 1832 bis heute. Gütersloh 1965.

Zit.: Pressereform.

ders.:

Medienpolitik - und wie man sie macht. 2. Aufl., Osnabrück 1974.

Rudolf, Walter :

Über die Zulässigkeit privaten Rundfunks. Frankfurt/Main 1971.

Zit.: Zulässigkeit.

ders.:

Presse und Rundfunk.

In: Besonderes Verwaltungsrecht (Hrsg. v. Münch) 5. Aufl. 1979 S. 723 ff., insbes. 741 ff. Berlin / New York.

Zit.: Presse und Rundfunk.

ders.:

Aufsicht bei Funk und Fernsehen.

In: ZRP 1977 S. 213 ff.

Rueffler, Hans :

Der Rundfunk in seiner Bedeutung für das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Leben. Nürnberg 1952.

Rundfunk als machtfreier Raum :

Medium Dokumentation, Bd. 1 Frankfurt/Main 1972.

Zit.: Autor und machtfreier Raum.

Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit. Landesberichte und Generalbericht der Tagung für Rechtsvergleichung 1979 in Lausanne (Hrsg.: Bullinger, Martin und Kübler, Friedrich), Baden-Baden 1979.

Zit.: Autor und Rundfunkorganisation.

Rundfunkpolitische Kontroversen. Zum 80. Geburtstag von Fritz Eberhard (Hrsg.: Kötter A. Heinrich, Manfred; Neveling, Ulrich; Paetzold, Ulrich; Schmidt, Hendrick Hrsg.). Frankfurt/Main/Köln
Zit.: nach Autor und Kontroversen. 1976.

Rundfunkrecht. (Schriften der Gesellschaft f. Rechtspolitik, Bd. 1). München 1981. / Rundfunkrecht und Rundfunkpolitik. (Klecatsky, Hans, R.; Stern, Klaus; Weber, Ulrich; Bergström, Svante). Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln, Bd. 5 München 1969.

Rupp, Hans Heinrich :

Vom Wandel der Grundrechte.

In: AöR, Bd. 101 (1976) S. 161 ff.

Seifert, Jürgen:

Öffentlichkeit und Kontrolle des Rundfunks.

In: Loeccumer Protokolle 13/1970, S. 53 ff.

Zit.: Loeccumer Protokolle.

ders.:

Probleme der Parteien- und Verbandskontrolle von Rundfunk- und Fernsehanstalten.

In: Prokop, Dieter (Hrsg.) Massenkommunikationsforschung, Bd. 1: Produktion. Frankfurt/Main 1972.

Zit.: Massenkommunikationsforschung.

ders.:

Plädoyer für die Öffentlichkeit der Aufsichtsgremien in Funk und Fernsehen.

In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1972, S. 536 ff.

Sengelmann, Hartwig:

Besprechung von: Wilkens, Heinz "Die Aufsicht über den Rundfunk".

In: RuF 1967, S. 172 f.

Solidarität gegen Abhängigkeit. (Hrsg. Paetzold, Ulrich; Schmidt, Hendrik) Darmstadt und Neuwied 1973.

Zit.: Solidarität.

Sontheimer, Kurt:

Gesellschaftlich relevante Gruppen und Parteien in der Bundesre-

In: Rundfunk als machtfreier Raum, S. 97 ff. publik.

Zit.: Machtfreier Raum.

ders.:

Zum Problem der gesellschaftlichen Kontrolle des Rundfunks und seiner Organisation.

In: Herrschaft und Kritik.

Zit.: Gutachten.

ders.:

Politische Berichterstattung im Fernsehen und gesellschaftliche Kontrolle, Publizistik Nr. 2, 1969, S. 156.

Spanner, Hans :

Art. 5 GG und die Ordnung des Rundfunks in materiell-rechtlicher Hinsicht.

In: Zehner, Fernsehstreit I, 1964, S. 157 ff.

Zit.: Fernsehstreit I.

-XIV-

Schaaf, Dierk, Ludwig :

Politik und Proporz im NWDR. Rundfunkpolitik in Nord- und Westdeutschland 1945 - 1955. Hamburg 1971 (Phil. Dissertation).

Scheele, Hans Eberhard :

Art. 5 (1) GG und die Unabhängigkeit des Rundfunks. Jur. Dissertation, Münster 1972.

Scheuner, Ulrich :

Der Bereich der Rundfunkfreiheit.

In: RuF 1955, S. 353 ff.

ders.:

Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie.
In: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit. Festschrift für Hans Huber, Bern 1961, S. 222 ff.
Zit.: Huber-Festschrift.

ders.:

Pressefreiheit.

In: VVDStRL, Bd. 22 (1965, S. 1 ff.

ders.:

Politische Repräsentation und Interessenvertretung.
In: DÖV 1965, S. 577 ff.

Schickedanz, Erich :

Private Fernsehfreiheit.

In: Bay VBl 1973, S. 141 ff.

Schiedeämaier, Werner :

Rücktrittsreverse von Mitgliedern des Landtages und des Senats.
In: Bay VBl 1970, S. 310 ff.

Schlaich, Klaus :

Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip vornehmlich im Kulturverfassungs- und Staatskirchenrecht, Tübingen 1972.

Schlie, Otto :

Organisation und gesellschaftliche Kontrolle des Rundfunks.

In: Fernsehen und Hörfunk für die Demokratie, S. 52 ff.

Zit.: Autor und Hörfunk/Fernsehen/Demokratie.

Schmidt, Hendrik :

Zur Problematik von Mitbestimmung und öffentlicher Kontrolle im Rundfunk. Berlin 1976 .

Zit.: Mitbestimmung.

ders.:

Staatseinfluß und Gremienmacht. Unbewältigte Aspekte der Rundfunkorganisation.

In: Rundfunkpolitische Kontroversen, S. 60 ff.

Zit.: Kontroversen.

ders.:

Die Zukunft des Rundfunks und das Problem der Relevanz. Annäherung an einen kommunikationspolitischen Schlüsselbegriff.
In: RuF 1979, S. 239 - 251.

Schmidt, Walter :

Die Rundfunkgewährleistung. Beiträge zum Rundfunkrecht, Heft 22. Frankfurt/Main 1980.

Schmidthuis, Karlheinz :

Rundfunk im heutigen Staat und in der pluralistischen Gesellschaft.
In: Becker/Siegel.

Zit.: Becker-Siegel

Schmitt, Carl :

Verfassungslehre. München/Leipzig 1928, 5. unveränderte Auflage,
Berlin 1970.

Schmitt Glaeser, Walter :

Partizipation an Verwaltungsentscheidungen.
In: VVDStRL, Bd. 31 (1973), S. 179 ff.

ders.:

Mitbestimmung im Rundfunk. Bemerkungen zu einer Abhandlung von
Hans Peter Ipsen.

In: Der Staat, Bd. 13 (1974), S. 573 ff.

Schmitz, Bernd :

Privatwirtschaftliches Fernsehen im lokalen Bereich ?
In: DöV 1969, S. 698 ff.

Schmölders, Günter :

Das Selbstbild der Verbände. Berlin 1965.

Schneider, Hans :

Rundfunk und Kulturhoheit.

In: DöV 1960, S. 945 ff.

ders.:

Rundfunk als Bundesaufgabe. Rechtsgutachten

In: Zehner, Der Fernsehstreit, Bd. 1, 1964, S. 417 ff.

Zit.: Fernsehstreit I.

Schneider, Klaus-Joachim :

Konzentrationsbestrebungen der deutschen Landesrundfunkanstalten
in verfassungsrechtlicher Sicht, Berlin 1970.

Schneider, Norbert :

Parteieneinfluß im Rundfunk.

In: Fernsehen und Hörfunk für die Demokratie, S. 116 ff.

Zit.: Hörfunk-Fernsehen-Demokratie.

Scholz, Rupert :

Private Rundfunkfreiheit und öffentlicher Rundfunkvorbehalt -
BVerwGE 39, 159.

In: JuS 1974, S. 299 ff.

ders.:

Medienfreiheit und Publikumsfreiheit.

In: Presserecht und Pressefreiheit, S. 355 ff.

Zit.: Löffler-Festschrift.

Schreiber, Hans-Joachim :

Die geschichtliche Entwicklung des Rundfunks in Bayern.
1922 - 1949. Phil. Dissertation, München 1950.

Schunck, Egon :

Die verfassungsrechtliche Entwicklung in Rheinland-Pfalz von
1955 bis 1970.

In: JöR, Bd. 20 (1971), S. 241 ff.

Schwandt, Eberhard Ulrich :

Privater Kabelfunk.

In: DöV 1972, S. 693 ff.

Schwarz-Schilling, Christian :

Das Fernsehen - Eine Herausforderung im 20. Jhdt.

In: Fernsehen, ein Medium sieht sich selbst, S. 101 ff.

Schwarzkopf, Dietrich :

Gesucht: ein Gruppenbild in Grau. Die gesellschaftlich relevanten Kräfte und die Rundfunkkontrolle.

In: Stimmen der Zeit 1974, S. 363 ff.

Zit.: Gruppenbild.

Starck, Christian :

Rundfunkräte und Rundfunkfreiheit.

In: ZRP 1970, S. 217 ff.

ders.:

Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem.

In: Recht und Staat. Tübingen 1973.

Zit.: Rundfunkfreiheit.

ders.:

Zusammensetzung der Rundfunkgremien und Rundfunkfreiheit.

In: Herrschaft und Kritik.

Zit.: Gutachten.

ders.:

Freiheit und Organisation. Tübingen 1976.

Zit.: Freiheit.

ders.:

Teilhabebansprüche auf Rundfunkkontrolle und ihre gerichtliche Durchsetzung. Ein Plädoyer.

In: Presserecht u. Pressefreiheit. S. 375 ff.

Zit.: Löffler-Festschrift.

ders.:

Zur notwendigen Neuordnung des Rundfunks.

In: NJW 1980, 1359 ff.

v. Staudinger, G. und Bearbeiter :

Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 1. Buch Allgemeiner Teil. 12. Auflage, Berlin 1980.

Stein, Ekkehart :

Die Programmgrundsätze von Rundfunk und Fernsehen.

In: Rundfunkrecht, S. 71 ff.

Stern, Klaus :

Funktionsgerechte Finanzierung der Rundfunkanstalten durch den Staat, ein Beitrag zur Rundfunkfreiheit des Art. 5 I GG.

Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln, Bd. 1, München 1968.

Zit.: Finanzierung.

ders.:

Föderative und unitarische Aspekte im deutschen Rundfunkwesen.

In: Rundfunkrecht und Rundfunkpolitik, S. 26 ff.

Zit.: Aspekte.

Stern, Klaus - Bethge, Herbert :

Öffentlich-rechtlicher und privat-rechtlicher Rundfunk. Rechtsgutachtliche Untersuchungen der Verfassungsmäßigkeit des Zweiten Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes Nr. 806 über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland v. 7. Juni 1967. Beiträge zum Rundfunkrecht, Heft 13, Frankfurt/Main - Berlin 1971.

dieselben :

Die Rechtsstellung des Intendanten der Öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln, Bd. 12. München 1972.

Zit.: Intendant.

Stock, Martin :

Neues über Verbände und Rundfunkkontrolle. Art. 5 Abs. 1 2 GG als Grundlage von Beteiligungsansprüchen "gesellschaftlich relevanter Gruppen"?
In: AöR, Bd. 104 (1979) S. 1 ff.

ders.:

Zur Theorie des Koordinationsrundfunks. Baden-Baden 1981.
Zit.: Koordinationsrundfunk.

Stockinger, Jörg :

Der Rundfunk als Aussagemittel der Publizistik und die Problematik seiner Organisationsformen hinsichtlich der Einflußnahme auf und durch die Öffentlichkeit.
Rechts- und staatswissenschaftliche Dissertation. Tübingen 1953.

Teubner, Günther :

Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung. Tübingen 1978.

Thieme, Werner :

Der Finanzausgleich im Rundfunkwesen. AöR, Bd. 88 (1963), S. 53ff.

Thürk, Walter :

Zur Weiterentwicklung im neuen saarländischen Rundfunkgesetz.
In: DöV 1966, S. 813 ff.

Versteyl, Ludger Anselm :

Der Einfluß der Verbände auf die Gesetzgebung. Jur. Dissertation, Bochum 1972.
Die Verteidigung der Rundfunkfreiheit. (Hrsg. Thomas, Michael Wolf) Hamburg 1979 (rororo aktuell).
Zit.: Autor und Rundfunkfreiheit.

Volle, Klaus :

Die verfassungsrechtliche Problematik der Privatisierung von Rundfunk und Fernsehen. Jur. Dissertation, Bochum 1967.

Wallenreiter, Christian :

Aus dem Alltag. Das Dreiecksverhältnis von Intendant, Rundfunk- und Verwaltungsrat.
In: Fernsehen, ein Medium sieht sich selbst, S. 169 ff.

Weber, Max :

Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie. Halbband I, Köln/Berlin 1964.

Weber, Werner :

Zur Rechtslage des Rundfunks.
In: Denkschrift der Rundfunkschule des NWDR. Hamburg 1952, S. 63ff.

ders.:

Die Sozialpartner in der Verfassungsordnung.
In: Göttinger Festschrift für das Oberlandesgericht. Celle 1961, S. 239 ff.

ders.:

Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem. 3. Aufl. Berlin 1970.
Zit.: Spannungen.

ders.:

Rundfunkfreiheit - Rundfunkmonopol.
In: Festschrift für Ernst Forsthoff, München 1972, S. 467 ff.
Zit.: Forsthoff-Festschrift.

Weniger, Erich :

Die geistige und politische Freiheit im Rundfunk.

In: Denkschrift der Rundfunkschule des NWDR, Hamburg 1952, S. 13 ff.

Wenke, Hans :

Grenzen der Freiheit des Rundfunks.

In: RuF 1963, S. 147 ff.

Wenzel, Joachim :

Die Programmfreiheit des Rundfunks. Ein Beitrag zur Auslegung des Art. 5 GG. Jur. Dissertation Gießen 1970.

Wilkens, Heinz :

Die Aufsicht über den Rundfunk. Jur. Dissertation Frankfurt/Main 1965.

Wittkämper, Gerhard W. :

Grundgesetz und Interessenverbände. Köln und Opladen 1963.

Wössner, Jacobus :

Die ordnungspolitische Bedeutung des Verbandswesens. Die Verbandsgesellschaft. Tübingen 1961.

Wufka, Eduard :

Die verfassungsrechtlich-dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit. Zugleich ein Beitrag zu Problemen der Rundfunkorganisation und Staatsaufsicht. Beiträge zum Rundfunkrecht, Heft 12. Frankfurt/M. - Berlin 1971.

Wunschel, Siegfried :

Rundfunk und Fernsehen zwischen Staat und Kirche. Die Einräumung von Sendezeiten an Religionsgemeinschaften als staatsrechtliches und staatskirchenrechtliches Problem. Jur. Dissertation Regensburg 1972.

Zacher, Hans F. :

Struktur und Stellung des Bayerischen Senats.

In: Bay VBl 1958, S. 10 ff.

ders.:

Verfassungsentwicklung in Bayern 1946 bis 1964.

In: JöR, Bd. 15 (1966), S. 310 ff.

Zehner, Günter (Hrsg.) :

Der Fernsehstreit vor dem Bundesverfassungsgericht. Band I Karlsruhe 1964, Band II Karlsruhe 1965.

Zit.: Fernsehstreit I, II.

Zeidler, Karl :

Gedanken zum Fernseh-Urteil des Bundesverfassungsgerichts.

In: AöR, Bd. 86 (1961), S. 361 ff.

Zippelius, Reinhold :

Allgemeine Staatslehre. 7. Aufl. München 1980.

Zöllner, Josef Othmar (Hrsg.):

Massenmedien, die geheimen Führer. Ein Sachbuch über Presse, Film, Funk, Fernsehen, Augsburg 1965.

ders.:

Struktur des deutschen Rundfunk- und Fernsehwesens.

In: Massenmedien, die geheimen Führer. Augsburg 1965, S. 119 ff.

ANHANG : Abkürzungsverzeichnis

AFD	Aktueller Fernsehdienst
AfP	Archiv für Presserecht
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich- rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
BR	Bayerischer Rundfunk
DLF	Deutschlandfunk
DW	Deutsche Welle
epd	Evangelischer Pressedienst
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FK	Funkkorrespondenz
FR	Frankfurter Rundschau
GVRs	Gesetz über die Verbreitung von Rundfunksendungen im Saarland
H	Heft
HR	Hessischer Rundfunk
iHRuF	Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen
MDHS	Maunz-Dürig-Herzog-Scholz
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NWDR	Nordwestdeutscher Rundfunk
RB	Radio Bremen
RR	Rundfunkrat
RuF	Rundfunk und Fernsehen
RuH	Rufer und Hörer

II

ANHANG : Abkürzungsverzeichnis

Sbr.Z.	Saarbrücker Zeitung
SR	Saarländischer Rundfunk
SDR	Süddeutscher Rundfunk
SFB	Sender Freies Berlin
StV	Staatsvertrag
Südd. Z.	Süddeutsche Zeitung
SWF	Südwestfunk
UFITA	Archiv für Urheber-, Film-, Funk- und Theaterrecht
VR	Verwaltungsrat
WDR	Westdeutscher Rundfunk
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen

L e b e n s l a u f

11. Februar 1945	geboren in Dresden als Sohn des Christoph Lämmel und seiner Ehe- frau Sabine, geborene Schmidt
1951 bis 1955	Besuch der Volksschule in München
1955 bis 1959	Besuch des Matthias-Claudius- Gymnasiums (Humanistischer Zweig) in Hamburg-Wandsbek und des Staatlichen Ludwigsgymnasiums (Humanistischer Zweig) in Saarbrücken
1959 bis 1965	
1965 bis 1970	Studium der Rechtswissenschaften an der Universität des Saarlandes Saarbrücken
1970	Erste juristische Staatsprüfung in Saarbrücken
1970 bis 1974	Referendarausbildung in Saarbrücken und in Berlin
1974	Zweite juristische Staatsprüfung
1975	Einstellung als Verwaltungsrat bei der Bundesanstalt für Arbeit, Landesarbeitsamt Rheinland-Pfalz- Saarland, Saarbrücken
ab 1976	Leiter der Abteilung Arbeitsver- mittlung und Arbeitsberatung beim Arbeitsamt Kaiserslautern
1981	Ernennung zum Verwaltungsobererrat und Übertragung der Abwesenheits- vertretung des Direktors des Ar- beitsamtes Kaiserslautern.

